

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ СТРАТЕГІЇ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ

Київ • 2012

УДК 316.336.2

ББК 93.65

I-87

Редакційна колегія:

Т. І. Єфименко (голова), В. М. Геєць, О. С. Власюк, С. С. Гасанов, А. І. Даниленко, Ю. Б. Іванов,
М. О. Кизим, В. П. Кудряшов, Е. М. Лібанова, Л. Г. Ловінська, С. Л. Лондар, О. О. Любіч,
О. В. Макарова, А. М. Соколовська

Автори:

П. П. Андреев (10.3); Я. Б. Базилюк (розд. 12); Р. Л. Балакін (3.1.1); В. Й. Башко (3.3–3.5);
О. С. Білоусова (5.3–5.5); О. Ю. Бобкова (2.2); Т. П. Богдан (3.5); С. І. Брус (розд. 8); Є. О. Бублик
(8.1); Д. Ю. Венцковський (розд. 12); О. С. Власюк (11.1, розд. 12); М. Г. Гайдай (9.1); Л. А. Гайдук
(6.5); В. І. Гаркавенко (5.3–5.5); С. С. Гасанов (3.1, 3.2); Г. В. Герасименко (4.1.1); Л. В. Гізатуліна
(9.3); К. В. Голякова (2.1); А. І. Даниленко (5.3–5.5); Г. В. Єршова (5.3–5.5); Т. І. Єфименко (5.2, 9.3);
Т. Г. Затонацька (1.3, 5.1); В. В. Зимовець (5.3–5.5); Т. Ю. Зінчук (1.4); О. М. Іваницька (6.1–6.5);
Ю. Б. Іванов (2.1, 2.3); Т. М. Калашнікова (4.1.2); Є. В. Калюга (9.3); О. С. Камінська (4.4);
О. О. Канцуров (9.1); М. О. Кизим (2.2, 2.3); Я. В. Корженівський (11.3); Я. В. Котляревський (11.3);
В. П. Кудряшов (3.1, 3.2); С. В. Кульпінський (3.2.1); О. С. Лапко (розд. 12); Т. Б. Лебеда (1.5);
П. М. Леоненко (1.1, 1.2); Л. Г. Ловінська (9.3); С. Л. Лондар (1.3, 3.3, 3.4, 5.1); О. О. Любіч (6.6);
О. В. Макарова (4.1.2); Л. П. Максименко (11.3); Г. Б. Маркович (2.6); Т. А. Мусатова (6.3, 6.5);
В. М. Новіков (4.2); М. Ю. Очеретна (9.1); К. В. Павлюк (4.5); С. М. Павлюк (4.4); В. Л. Плєскач
(1.4); Р. О. Придня (1.3); О. В. Процько (розд. 7); О. В. Раєвнева (2.2); В. І. Ричаківська (9.2);
М. І. Скрипниченко (1.5); О. В. Сніжко (1.1); А. М. Соколовська (1.6); О. В. Степанова (4.5);
Н. І. Сушко (9.3); Г. М. Терещенко (6.3–6.5); Р. П. Циба (2.4, 2.5); Є. Л. Черевиков (5.2);
Л. М. Черенько (4.3); О. С. Чернюк (11.1); О. О. Чечуліна (10.2, 10.4); І. Ю. Чумакова (10.1, 11.2);
Л. М. Шабліста (5.3–5.5); Н. М. Шелудько (8.1); Л. Г. Шемаєва (11.1); О. В. Шишко (2.4, 2.5);
В. В. Шпачук (6.2); О. Є. Шпенюк (3.5)

Рецензенти:

В. І. Міщенко – доктор економічних наук, професор;
І. О. Лютий – доктор економічних наук, професор;
В. М. Опарін – доктор економічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління”
(протокол № 9 від 27–28 листопада 2012 р.)*

ISBN 978-966-2380-20-0

© Автори, 2012
© ДННУ “Академія фінансового
управління”, 2012

Розділ 1**ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ
БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ**

- 1.1. Концептуальні засади аналізу фінансової системи і фінансових інновацій 9
- 1.2. Наукові новаторства теоретичних основ управління стратегічними змінами в системі державних фінансів 29
- 1.3. Інноваційні підходи до бюджетного планування та прогнозування. 48
- 1.4. Моделювання, середньострокове планування та прогнозування зведеного бюджету в умовах податкового реформування 72
- 1.5. Модельна оцінка впливу бюджетно-податкової політики на динаміку макроіндикаторів економіки України 102
- 1.6. Стратегія розвитку податкової системи України 112

Розділ 2**ІННОВАЦІЇ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

- 2.1. Податково-бюджетна політика на регіональному рівні: сучасний стан, проблеми та перспективи 144
- 2.2. Інноваційний механізм діагностики та згладжування нерівномірності регіонального розвитку: податково-бюджетний аспект 159
- 2.3. Напрями удосконалення податково-бюджетної політики в контексті регіонального розвитку 195
- 2.4. Напрями вдосконалення елементів бюджетного процесу в умовах упровадження середньострокового планування показників видатків місцевих бюджетів. 205

- 2.5. Пріоритети вдосконалення процедури фінансування місцевих інвестиційних програм і проектів із державного фонду регіонального розвитку 221
- 2.6. Підходи до реалізації положень децентралізації в бюджетній політиці держави, регіонів і територіальних громад 236

Розділ 3

ІННОВАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

- 3.1. Управління стійкістю державних фінансів в системі інноваційних механізмів фіскального регулювання 246
- 3.1.1. *Інноваційні підходи до забезпечення стійкості державних фінансів в країнах Європейського Союзу.* 257
- 3.2. Аналіз стійкості державних фінансів України та обґрунтування механізмів її забезпечення 273
- 3.2.1. *Механізми стимулювання інноваційного розвитку державних фінансових корпорацій* 291
- 3.3. Фіскальні правила як інноваційний механізм забезпечення стійкості сфери державних фінансів: міжнародний досвід 294
- 3.4. Інноваційні підходи до вдосконалення показників, що зумовляють ефективність управління державним боргом 321
- 3.5. Перспективні напрями зменшення вартості обслуговування внутрішнього боргу та фактори впливу на рівень процентних ставок за ОВДП. 331

Розділ 4

ІННОВАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

- 4.1. Пріоритети бюджетної політики забезпечення сталого людського розвитку 357
- 4.1.1. *Парадигма соціально-інвестиційної держави: новітні виклики* . . . 357
- 4.1.2. *Визначення пріоритетів бюджетного забезпечення людського розвитку* 375
- 4.2. Удосконалення фінансування соціальної інфраструктури на основі нових бюджетних технологій 394
- 4.3. напрями модернізації системи соціальної підтримки в Україні. 419
- 4.4. Сутність і принципи адресності соціального захисту населення в Україні 429
- 4.5. Механізми забезпечення адресності соціальної підтримки населення в Україні 441

Розділ 5**МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ
РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ**

- 5.1. Бюджетне інвестування як інструмент впливу на економічний розвиток країни на інноваційній основі 469
- 5.2. Механізм фінансового забезпечення державно-приватного партнерства в Україні 486
- 5.3. Стан і ризики фінансової стійкості реального сектору економіки 496
- 5.4. Критеріальні вимоги до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору 512
- 5.5. Інноваційні механізми пом'якшення ризиків у фінансах реального сектору та їх нормативно-правове забезпечення 525

Розділ 6**ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІННОВАЦІЙНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

- 6.1. Світові тенденції впровадження інновацій у фінансовий сектор: висновки для України 531
- 6.2. Нова парадигма регулювання фінансових ринків у посткризовий період: глобальний вимір 542
- 6.3. Інноваційні механізми стимулювання спрямування фінансових ресурсів у розвиток реального сектору економіки 553
- 6.4. Залучення потенціалу інститутів спільного інвестування для забезпечення інноваційного розвитку реального сектору 566
- 6.5. Запровадження новацій у фінансовій системі України: розвиток венчурного інвестування 575
- 6.6. Базель III: інноваційні механізми фінансового управління в банківській сфері 585

Розділ 7**ПРІОРИТЕТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ РИНКУ
ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ**

- 7.1. Кризова трансформація ринків державних цінних паперів у Євразії: основні тенденції і висновки для України 599
- 7.2. Трансформація ринку державних цінних паперів України у 2008–2012 роках 608
- 7.3. Ризики ринку державних цінних паперів в Україні та заходи щодо їх мінімізації 615

Розділ 8

**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ:
МОНІТОРИНГ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ**

- 8.1. Моніторинг ризиків на ринку фінансових послуг в Україні: особливості та інституційні обмеження 629
- 8.1.1. *Моніторинг фінансової стабільності Національним банком України* 630
- 8.1.2. *Моніторинг системних ризиків на ринку фінансових послуг небанківських фінансових установ* 642
- 8.1.3. *Особливості моніторингу ризиків на фондовому ринку України* 643
- 8.1.4. *Моніторинг ризиків у діяльності Державної іпотечної установи* 647
- 8.2. Удосконалення державного регулювання ринку фінансових послуг у частині забезпечення моніторингу ризиків: раціональні елементи світового досвіду для України 649

Розділ 9

**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ
У НАЦІОНАЛЬНУ СИСТЕМУ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ
ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ**

- 9.1. Передумови та процес запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності для суб'єктів підприємницької діяльності в Україні 652
- 9.2. Критичний аналіз процесу реформування системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності банків України в контексті змін у законодавстві України 671
- 9.3. Критичний аналіз тенденцій реформування системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності державного сектору економіки України 681

Розділ 10

**ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

- 10.1. Система державного фінансового контролю в Україні та інноваційні механізми її розвитку 709
- 10.2. Запровадження в органах державного сектору системи внутрішнього контролю європейського зразка, основаної на управлінні ризиками 722
- 10.3. Базові засади функціонування внутрішнього аудиту в органах державного сектору 737

- 10.4. Поступова зміна пріоритетів діяльності зовнішнього контролю — запровадження ризик-орієнтованого підходу при плануванні інспектування в системі органів Державної фінансової інспекції України 743

Розділ 11

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА СЕКТОРУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

- 11.1. Застосування фінансового моніторингу в системі забезпечення фінансової безпеки держави. 753
- 11.2. Основні засади протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму та інноваційні механізми їх розвитку. 763
- 11.3. Розвиток національної системи фінансового моніторингу в контексті застосування інноваційних проектних підходів до антикризового регулювання 774

Розділ 12

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ СПІВРОБІТНИЦТВА З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

- 12.1. Тенденції розвитку міжнародних фінансів та стратегії діяльності Міжнародних фінансових організацій у період кризи 785
- 12.2. Аналіз стану та динаміки реалізації проектів, які впроваджуються з використанням ресурсів Міжнародних фінансових організацій 792
- 12.2.1. *Про стан реалізації проектів, що впроваджуються з використанням ресурсів ЄБРР* 792
- 12.2.2. *Про стан реалізації проектів, які впроваджуються з використанням ресурсів МБРР* 798
- 12.2.3. *Про стан реалізації проектів, які впроваджуються з використанням ресурсів Європейського інвестиційного банку* 801
- 12.3. Напрями та інноваційні механізми підвищення результативності співробітництва України з Міжнародними фінансовими організаціями 806

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ І ФІНАНСОВИХ ІННОВАЦІЙ

Сучасні концепції фінансової системи

Характерна особливість останніх десятиліть – посилення фінансовомісткого характеру економічного розвитку. Для позначення цього процесу економісти використовують різні терміни – “фінансономіка”, “фінансизм”, “фінансизація” світової економіки. Він відображається як у зростанні складності й масштабів сучасних фінансових систем, диференціації фінансових послуг, так і у посиленні залежності реального сектору економіки від стану такої системи і збільшенні її внеску в економічне зростання. Цей процес супроводжується зростанням нестабільності сучасного фінансового розвитку і розгортанням фінансових криз глобального масштабу, зумовлюючи зміну ідеології та архітектури регулювання фінансової системи. За таких умов перед будь-якою країною постають дві основні проблеми: перша – ідентифікація і розвиток характеристик фінансової системи, які відповідають потребам економічного розвитку, друга – розроблення та реалізація стратегії фінансового управління, і на цій основі – формування інституційного механізму обмеження негативних екстерналій фінансової нестабільності.

Концепція фінансової системи, поширена у науковій економічній літературі як в Україні, так і країнах СНД, базується на тому, що фінанси – це економічний інструмент розподілу і перерозподілу національного доходу або сукупного суспільного продукту, засіб контролю за створенням і використанням фондів фінансових засобів. Більшість економістів, що поділяють цю концепцію, виходять із того, що як сукупність певних економічних відносин фінанси відображаються у фінансових

ресурсах, формою руху яких є фонди. Відповідно до цього фінанси трактують як економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів фінансових засобів (грошових коштів) із метою виконання функцій і завдань держави/підприємства та забезпечення умов розширеного відтворення¹. На детальнішому рівні фінанси визначають як сукупність грошових відносин щодо розподілу вартості ВВП, доходів від зовнішньоекономічної діяльності й частини національного багатства, у результаті якого формуються грошові доходи, надходження і накопичення в окремих суб'єктах господарювання та держави, що використовуються у подальшому для вирішення економічних і соціальних завдань².

Оскільки такий підхід акцентує увагу на відносинах стосовно створення й використання фондів фінансових ресурсів, це дає підставу вилучити його як *“ресурсну” концепцію фінансової системи*.

Одна з визначальних рис цієї концепції має еволюційний характер. Вона бере початок від радянської наукової традиції, у межах якої сфера дії фінансових відносин обмежувалася певними функціями державних фондів грошових коштів у процесі розширеного відтворення. Таке тлумачення було зумовлене визначальною роллю державного бюджету і допоміжним характером недержавних фінансів в умовах неринкової координації діяльності економічних суб'єктів і обмеженості сфери товарно-грошових відносин. Перехід від адміністративно-центральної до ринкової економіки, нове місце фінансової системи в економічних відносинах зумовили зміну підходів до розуміння цієї системи, розширення її змісту і компонентного складу, насамперед за рахунок включення фінансового ринку. Він трактується як забезпечувальна сфера фінансової системи, що охоплює кругообіг фінансових ресурсів як специфічного товару і забезпечує функціонування інших її сфер. За такого підходу головною ключовою ознакою сутності й форми функціонування фінансів є *рух грошових потоків, які відображають рух вартості*. Новий підхід модифікує розуміння фінансових відносин. Вони визнаються як відносини, що характеризують обмінні, розподільні й перерозподільні процеси і проявляються у грошових потоках; наявність фондів грошових коштів перестає вважатися клю-

¹ Див.: Бондаренко В. Л. Визначення сутності фінансів із точки зору філології та історії фінансової науки / В. Л. Бондаренко // Фінанси України. – 1999. – № 11. – С. 126; Василик О. Д. Теорія фінансів / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – С. 22;

² Финансы / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. – М. : Финансы и статистика, 2004. – С. 13.

човою ознакою фінансів. З огляду на це дещо змінюється і розуміння сутності фінансової системи, оскільки сукупність відносно відособлених взаємопов'язаних сфер і ланок, які відображають специфічні форми і методи фінансових відносин, утворює її змістову структуру, а функціонування цієї системи ґрунтується на кругообігу фінансових ресурсів.

У “ресурсній” концепції поняття “фінансова система” має два значення: як сукупність відносин (змістова структура) і сукупність фінансових установ (організаційна будова)¹. Теоретично структура характеризує склад системи, особливості зв'язків частин, які забезпечують її цілісність, збереження властивостей за внутрішніх і зовнішніх змін, а організація відображає диференційованість частин, їх функціонування і поведінку. Разом вони визначають характер функціонування та розвиток системи. Таким чином, розмежування змістової та організаційної структури фінансової системи дає змогу предметно досліджувати механізми її розвитку, проводити порівняльний аналіз фінансових систем різних країн, виявляти їх спільні риси, відокремлюючи випадкове від необхідного і закономірного в розвитку.

Згідно з “ресурсним” підходом з фінансової системи виокремлюють кредитну систему. Фінанси лише створюють умови для функціонування кредиту. Сутність кредитної системи як економічної категорії пояснюється через її боргову природу. Кредит є рухом позичкового капіталу, а кредитна система розглядається як сукупність кредитних відносин, форм і методів кредитування та сукупність кредитно-фінансових установ, які реалізують кредитні відносини через акумулювання вільних грошових коштів і надання їх у позику. Однак попри розмежування кредитної і фінансової систем, логіка виокремлення у складі фінансової системи таких компонентів, як державний кредит і фінансовий ринок, передбачає, що за цим підходом кредитна система є – принаймні частково – частиною фінансової системи. Це припущення підтверджується і подібністю трактувань організаційної структури цих систем. Так, інституційні ланки кредитної системи (банківська система, парабанківська система) входять до складу фінансової системи.

¹ Див.: Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 23; Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Г. Грязновой. – М. : Финансы и статистика, 2002. – С. 1021–1023; Финансы / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. – М. : Финансы и статистика, 2004. – С. 38; Финансы / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. – М. : Перспектива, 2000. – С. 36 та ін.

Незважаючи на окреслені теоретичні розбіжності, притаманні “ресурсній” концепції, у будь-якому разі виокремлення специфіки фінансів і, відповідно, фінансових відносин, що утворюють фінансову систему, базується на процесі утворення, кругообігу і використання фінансових ресурсів в економіці. Власне фінансові ресурси (грошові фонди) розглядаються як матеріальний носій фінансових відносин, що вважається основою вирізнення фінансів із сукупності економічних категорій¹. Отже, системоутворюючими елементами цієї концепції слід визнати:

- а) відносини з формування, розміщення та використання фондів фінансових ресурсів;
- б) роль таких фондів у процесі розширеного відтворення.

Концепція фінансової системи в зарубіжній, переважно західній, економічній літературі, розглядає фінанси як *суспільний інститут*, що організовує визначені способи взаємодій між індивідами або їх окремими групами в суспільстві². Його завдання – мінімізація трансакційних витрат, що виникають під час обміну обіцяних вимог на реальні ресурси в економіці. У широкому розумінні *фінанси* трактуються як процес, що складається з приватних контрактів і суспільних угод (закони, інститути, кодекси поведінки, управління), за якими створюються й обмінюються засоби вартості. Фінанси охоплюють *міжчасовий вибір* і *міжчасові взаємовідносини* (що тлумачаться як фінансові), які за умов невизначеності дають економічним агентам можливість розподіляти дохід і споживання від одного періоду часу до іншого³. Тому фінанси доповнюють систему цін у координації децентралізованих альтернатив міжчасового розміщення ресурсів економічними суб'єктами⁴. У найзагальнішому

¹ *Александрова М. М.* Гроші. Фінанси. Кредит : навч. посіб. / М. М. Александрова, С. О. Маслова. – К. : ЦУЛ, 2002. – С. 124; Теорія фінансів : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – 2-ге вид. – К. : Знання, 2012. – С. 20.

² *Bossone B.* Circuit theory of finance and the role of incentives in financial sector reform / B. Bossone / WPS № 2026. – Wash. : World Bank, 1998. – P. 16, 17; *Callier Ph.* Financial Sector Adjustment and Management / Ph. Callier // Working Paper № 340/050. – Wash. : World Bank, 1991. – P. 1.

³ Див.: *Боди З.* Финансы / З. Боди, Р. Мертон. – М. ; СПб. ; К. : Вильямс, 2000. – С. 18, 38; *Schinasi G.* Safeguarding Financial Stability: Theory and Practice / G. Schinasi. – Wash. : IMF, 2006. – P. 24, 31–35; *Schmidt R.* Financial Systems – Importance, Differences and Convergence / R. Schmidt, A. Hryckiewicz // WPS / Institute for Monetary and Financial Stability. – Frankfurt/Main : JWGU, 2006. – № 4. – P. 3–4.

⁴ *Bossone B.* Circuit theory of finance and the role of incentives in financial sector reform / B. Bossone // WPS. – Wash. : World Bank, 1998. – № 2026. – P. 16.

трактуванні під фінансовою системою розуміють сукупність засобів (ринків та інших інститутів), за допомогою яких формуються та здійснюються фінансові (міжчасові) рішення і фінансові (міжчасові) взаємодії. Власне фінансова система розглядається як середовище і монетарної системи з її офіційними угодами, договорами, звичаями та інститутами, і процесів, інститутів та звичаїв приватної фінансової діяльності¹.

У макроекономічній площині фінансова система тлумачиться з позицій єдності категорій заощадження-інвестиції. Під нею розуміють інституційні відносини, що забезпечують трансформацію заощаджень в інвестиції і розподіл ресурсів серед альтернативних напрямів використання². Такий розподіл здійснюють інституційно організовані фінансові ринки (фінансові посередники, біржові та позабіржові торговельні системи). Мікроекономічні характеристики фінансової системи базуються на тому, що процес інвестування розширює часові й ризикові характеристики сфери обміну в економіці. Інвестування вимагає від економічних суб'єктів торгувати поточними вимогами на реальні ресурси в обмін на безумовне чи умовне зобов'язання прийняти ці вимоги в майбутньому. За децентралізованих рішень, що приймаються множиною різно-рідних економічних суб'єктів, які діють за умов обмеженої інформації і неповної довіри, підкреслює Б. Боссоне, саме фінансова система забезпечує сукупність установ, контрактів, правил, моніторингових і примусових механізмів й обмінних процедур, що роблять умови таких зобов'язань прийнятними, придатними і надійними для учасників³.

Теоретичні принципи цієї концепції базуються на методологічній основі неінституціоналізму, що визначає й відповідні інструменти аналізу фінансової системи: інститути, зобов'язання, які викликають довіру, транзакційні витрати, права власності. Це дає підставу виокремити її як *інституційну концепцію фінансової системи*. Специфічні характеристики фінансової системи за означеним підходом можна узагальнити

¹ Schinasi G. Safeguarding Financial Stability: Theory and Practice / G. Schinasi. – Wash. : IMF, 2006. – P. 24; Schmidt R. Financial Systems – Importance, Differences and Convergence / Institute for Monetary and Financial Stability / R. Schmidt, A. Hryckiewicz // WPS. – Frankfurt/Main : JWG, 2006. – № 4. – P. 4.

² Таке визначення фінансової системи застосовує, приміром, Дж. Тобін. Цит. за: Полищук А. И. Кредитная система: круг проблем, многообразие мнений / А. И. Полищук // Вестник ФА. – 2003. – № 3 (27).

³ Bossone B. Circuit theory of finance and the role of incentives in financial sector reform / B. Bossone // WPS. – Wash. : World Bank, 1998. – № 2026. – P. 17.

так. Вона є механізмом, що забезпечує рух і розподіл фінансових ресурсів в економіці й надає інші пов'язані з фінансами послуги. Механізм перерозподілу фінансових ресурсів функціонує на основі випуску фінансових активів і торгівлі ними¹. За допомогою цього механізму домогосподарства, фірми і держава реалізують свої фінансові рішення та управляють витратами і надходженнями дефіцитних грошових ресурсів протягом певного періоду часу. Характерна особливість фінансової системи – створення стимулів до генерування і поширення інформації. За умов децентралізації рішень ефективний розподіл інформації узгоджує вибір і рішення фірм, що здійснюють реальні інвестиції, з одного боку, та вибір і рішення власників заощаджень – з другого, посилюючи таким чином взаємодію між учасниками фінансової системи й забезпечуючи стабільність процесу кругообігу в економіці².

Як на теоретичному, так і на практичному рівні – у дослідженнях МВФ, Світового банку, центральних банків окремих країн, наукових працях, присвячених певним національним фінансовим системам³ – широко представлена секторна концепція, тобто застосування мікроекономічного аналізу, що охоплює проблематику функціонування окремих фінансових посередників, фінансових ринків, фінансових сегментів і фінансового сектору загалом. Це, зокрема, оцінка конкуренції у банківській системі, відкритість до іноземної конкуренції, вивчення конкуренції в межах окремих типів фінансових інститутів і фінансових ринків та

¹ Див.: Кидуэлл Д. С. Финансовые институты, рынки и деньги / Д. С. Кидуэлл, Р. С. Петерсон, Д. У. Блэкуэлл. – СПб. : Питер, 2000. – С. 30, 41, 44; Allen F. Comparative Financial Systems: A Survey / F. Allen, D. Gale. – Wharton School, Univ. of Pennsylvania, 2001. – Р. 1; Боди З. Финансы / З. Боди, Р. Мертон. – М. ; СПб. ; К. : Вильямс, 2000. – С. 62.

² Allen F. Comparative Financial Systems: A Survey / F. Allen, D. Gale. – Wharton School, Univ. of Pennsylvania, 2001. – Р. 2; Bossone B. Circuit theory of finance and the role of incentives in financial sector reform / B. Bossone // WPS. – Wash. : World Bank, 1998. – № 2026. – Р. 22.

³ Див. напр.: Кидуэлл Д. С. Финансовые институты, рынки и деньги / Д. С. Кидуэлл, Р. С. Петерсон, Д. У. Блэкуэлл. – СПб. : Питер, 2000; Buckle M. The UK financial system. Theory and practice / M. Buckle, J. Thompson. – 3rd ed. – Manchester Univ. Press, 1998; Compilation Guide on Financial Soundness Indicators. – Wash. : IMF, 2003; Globalization and national financial systems / ed. by J. A. Hanson, P. Honohan, G. Majnoni. – Wash. : The World Bank, Oxford University Press, 2003; Financial Transition in Europe and Central Asia: Challenges of the New Decade. – Wash. D.C. : World Bank, 2001 та ін.

між ними. Предметом докладного аналізу є конкретні фінансові операції і пов'язані з ними функції відповідних фінансових установ. Проте за характером цей підхід не аналітичний, оскільки, як зазначають Р. Шмідт і М. Тірель¹, не базується на теоретичних положеннях щодо економічних функцій фінансового сектору й інститутів, які його конституують, та їх ролі в економіці. У результаті він не може пояснити, як і чому відбувається зміна інституційної структури фінансової системи, яким чином функціонує ця система, коли в економіці немає таких ключових сегментів фінансового сектору, як фінансові інститути і фінансові ринки (наприклад, в умовах адміністративно-централізованої економіки).

Інша проблема, що постає під час застосування “секторного” підходу, пов'язана з типологією фінансових інститутів. На національному рівні використовують здебільшого класифікації, що базуються на формальних критеріях (юридичний статус, спектр законодавчо дозволених фінансових операцій, спосіб управління, рідше – тип фінансових послуг). Методологія цих класифікацій відображає міжнародні відмінності у формуванні національного інституційного середовища – у банківських традиціях, законодавстві, практиці бухгалтерського обліку.

Ширша інституційна концепція фінансової системи представлена в межах *системного підходу*. Згідно з ним фінансова система розглядається через взаємодію пропозиції та попиту на капітал і пов'язані з фінансами послуги². Досліджуються попит і пропозиція фінансових ресурсів і послуг, що забезпечуються як за участю фінансового сектору, так і через безпосередню взаємодію нефінансових економічних суб'єктів, а також фінансові аспекти функціонування реальної економіки. Найпоследовніше цей підхід реалізують Р. Шмідт, М. Тірель, А. Хекіталь, А. Грикевіч, дещо меншою мірою – дослідники, які аналізують фінансову структуру, зокрема Ф. Аллен, Д. Гейл, А. Бут, А. Тейкор та ін. Серед головних його особливостей слід визначити такі. По-перше, системний підхід акцентує увагу на взаємодії між пропозицією та попитом на фінансові ресурси і

¹ Schmidt R. What constitutes a financial system in general and the German financial system in particular? // WPS Finance & Accounting / R. Schmidt, M. Tyrell. – Frankfurt/Main : JWGU, 2003. – № 111. – P. 6.

² Schmidt R. The Convergence of Financial Systems in Europe / R. Schmidt, A. Hackethal, M. Tyrell / WPS Finance & Accounting. – Frankfurt/Main : JWGU, 2001. – № 75. – P. 3; Schmidt R. What constitutes a financial system in general and the German financial system in particular? / R. Schmidt, M. Tyrell / WPS Finance & Accounting. – Frankfurt/Main : JWGU, 2003. – № 111. – P. 3.

послуги, а тому не лише охоплює установи фінансового сектору, а й включає як важливий елемент фінансової системи суб'єктів нефінансових секторів економіки. Отже, на додаток до сторони пропозиції фінансових послуг (тобто фінансового сектору) широке поняття фінансової системи також містить сторону попиту на фінансові послуги і, крім того, економічних суб'єктів, які пред'являють попит на фінансові ресурси і забезпечують їх первинну пропозицію в економіці. По-друге, системний підхід характеризується портфельним аналізом фінансової системи, зокрема прийняттям фінансових рішень економічними суб'єктами щодо акумулювання багатства і його розподілу у часі, управління ризиками, фінансування інвестиційних можливостей тощо. Як наслідок, фінансова система охоплює суб'єктів нефінансових секторів економіки не лише тією мірою, якою вони використовують послуги фінансового сектору, а й у зв'язку з тим, що вони або не пред'являють попит на такі послуги, або не мають можливості їх одержати¹.

Інституційний підхід пов'язує фінансові відносини з міжчасовими рішеннями щодо доходу і споживання. Аналогічно інституційна концепція фінансової системи має справу з розподілом фінансових ресурсів і послуг на основі суто ринкової взаємодії економічних суб'єктів, що реалізують індивідуальний вибір. "Ресурсній" концепції руху фінансових ресурсів властивий подвійний характер: а) на безповоротній і нееквівалентній основі, зокрема фінансові відносини адміністративно-етатичного характеру – державний механізм перерозподілу доходів у суспільстві на основі бюджетно-податкової політики і пов'язане з ним формування і використання загальнодержавних фондів цільового призначення (бюджетно-податкова система); б) на еквівалентній основі, що базується на ринкових відносинах (система фінансових ринків). Закономірності руху фінансових ресурсів в обох випадках відрізняються, як і фінансові відносини між відповідними економічними суб'єктами. Така дуалістичність обмежує евристичні можливості цієї концепції (наприклад, застосування її методологічних принципів при аналізі емпіричних закономірностей розвитку міжнародної фінансової системи) і не дає змоги повноцінно досліджувати фінансову систему з позицій системного цілого.

Було б помилкою стверджувати, що одна концепція фінансової системи ("ресурсна") краща за другу ("інституційну"). За сутністю вони різ-

¹ Schmidt R. The Convergence of Financial Systems in Europe / R. Schmidt, A. Hackethal, M. Tyrell / WPS Finance & Accounting. – Frankfurt/Main : JWGU, 2001. – № 75. – P. 4.

ні, при тому що, на наш погляд, певною мірою їх можна інтегрувати, наприклад, як відтворювальний (доходи і витрати економічних суб'єктів, мобілізація й використання фінансових ресурсів з позицій руху фінансового капіталу в економіці, взаємозв'язок з економічними циклами) та інституційний (права власності, трансакційні витрати, міжчасові взаємодії, механізми ринкової координації) аспекти дослідження фінансової системи. Об'єднувальною властивістю цих концепцій є виокремлення таких понять, як фінансові відносини і фінансові взаємодії, мобілізація та перерозподіл фінансових ресурсів через фінансові ринки, акцент на ролі фінансових відносин у процесі кругообігу в економіці й русі вартості ВВП. Потенціал інтеграції альтернативних концепцій фінансової системи свідчить, що вони, хоча й відрізняються методами і принципами дослідження, не стільки заперечують, скільки доповнюють одна одну, і мають розглядатися в комплексі як складові загальної широкої основи нових теоретико-методологічних підходів до концептуалізації фінансової системи.

Серед теоретико-методологічних положень, необхідних для з'ясування сутності фінансової системи, принциповими, на нашу думку, є три. *Перше* – фінансова система – це економічний інститут. Як і кожний економічний інститут, вона – продукт самоорганізації на основі суспільного поділу праці, спрямований на задоволення потреб індивідів і суспільства. *Друге* – фінансова система виникла внаслідок поділу праці в межах економічної системи, тому її слід розглядати як специфічний (за економічним інструментарієм, виконуваними функціями, способом організації і функціонування) механізм координації економічних взаємодій у процесі управління економічними ресурсами. *Третє* – фінансова система є системним об'єктом і як такий – “це внутрішньо організована структура – система систем, що виступає як засіб досягнення певної (системної) мети, має специфічні механізми самозбереження і енергію саморозвитку, підпорядковується власній логіці історизму та іманентним законам”¹.

Вважаємо, ці положення є вихідними для розуміння сутності фінансової системи. Спираючись на них, визначимо гносеологічні параметри концептуалізації фінансової системи².

¹ Гальчинський А. С. Економічна методологія. Логіка оновлення / А. С. Гальчинський. – К. : АДЕФ-Україна, 2010. – С. 99.

² Див.: Сніжко О. В. Фінансовий розвиток трансформаційних економік: структурно-функціональний аналіз : монографія / О. В. Сніжко. – К. : Київський ун-т, 2009. – С. 34–125.

1. Фінансова система – це підсистема економічної системи, що забезпечує координацію та оптимізацію взаємодій між економічними агентами в процесі управління економічними ресурсами суспільства.

2. Як системний об'єкт фінансова система є складною високоорганізованою системою, здатною до самоорганізації. Самоорганізація фінансової системи базується на кооперативних зв'язках її компонентів усіх рівнів: відносинах кооперації між основними учасниками, зумовлених поділом праці; кооперативності процесів, що в ній відбуваються, – дії компонентів фінансової системи мають бути сумісні.

3. Специфіка і складність структури фінансової системи визначаються: нечіткістю її меж та здатністю в процесі функціонування спонтанно утворювати складні впорядковані й неупорядковані структури; взаємозалежністю фінансових потоків, потоків інформації та фактичних і потенційних зв'язків між фінансовою й виробничою сферами; нелінійним характером поведінки; багатоманітністю та високим динамізмом потреб суспільства у фінансових послугах і варіантів їх можливого задоволення.

4. За формою прояву об'єкт фінансової системи – фінансові ресурси, фінансові активи і пов'язані з ними фінансові послуги. Його сутнісною ознакою є вартість, втілена в різних речовинних формах, що перебуває у власності економічних суб'єктів.

5. Суб'єктами фінансової системи є суб'єкти інституційних секторів економіки: держава (сектор загального державного управління – центральний уряд та органи місцевої влади), фінансові інститути (фінансовий сектор), нефінансові фірми (підприємницький сектор) і домогосподарства (сектор домогосподарств). Вони взаємодіють щодо формування і конкурентного розподілу фінансових ресурсів, активів і послуг з метою управління економічними ресурсами.

6. Рух фінансових активів як товару опосередковує відносини стосовно використання, обміну і розподілу вартості, що перебуває у власності економічних суб'єктів. Втілюючи права на економічні ресурси, фінансові активи виступають як субститути цих ресурсів і заміщують їх рух в економіці, завдяки чому фінансова система: а) забезпечує обмін і розподіл вартості між економічними суб'єктами; б) дає змогу управляти економічними ресурсами без передачі прав на них і без руху відповідної вартості.

7. Цільове призначення фінансової системи в економіці – підвищення ефективності та забезпечення рівноваги розміщення економічних ресурсів у просторі й часі. Напрями впливу на розміщення економічних

ресурсів суспільства реалізуються через її функції, процес виконання яких визначає та характеризує поведінку системи в економіці.

8. Базові функції фінансової системи здійснюються через проведення фінансових операцій, тому їхній конкретний зміст залежить від рівня і характеру розвинутої системи. Несформованість у фінансовій системі тих чи інших економічних інститутів обмежує виконання нею відповідних функцій. У процесі розвитку механізми реалізації цих функцій та їх конкретний зміст можуть змінюватися.

Інституціональна трансформація фінансових інновацій

В умовах інституціональних реформ соціально-економічних систем зростає роль фінансових інновацій у суспільному відтворенні й стимулюванні інвестиційно-інноваційної активності на макро- й мікрорівнях, їх використання для протидії кризовим явищам.

Сучасні ринкові перетворення сприяли розвитку сфери надання фінансових послуг на основі застосування інноваційних технологій, сучасних моделей і методів управління фінансовим сектором, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності фінансових інститутів на макро- й мікрорівнях. Головну роль у цих процесах відіграли інновації, які “у кращих проявах були й залишаться інструментом підвищення ефективності та розширення сфери функціонування фінансової системи”¹. Під фінансовою інновацією розуміємо процес модернізації діяльності фінансового інституту, що полягає в удосконаленні або створенні нових операцій, послуг, бізнес-процесів для задоволення потреб клієнтів у процесі одержання додаткового прибутку. Водночас, на думку зарубіжних економістів, фінансові інновації варто розглядати, як:

- по-перше, розроблення, а потім популяризацію нових фінансових інструментів, а також фінансових технологій, установ і ринків²;
- по-друге, нові продукти й послуги, створені фінансовою індустрією для задоволення зростаючих і дедалі різноманітніших потреб клієнтів³;

¹ Бернанке Б. Речь Председателя ФРС от 17.04.2009 / Б. Бернанке [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fedspeak.ru>.

² Tufano P. Financial Innovation / P. Tufano // Handbook of the Economics of Finance (Vol. 1a: Corporate Finance). – Amsterdam : Elsevier, 2003. – P. 307–336.

³ Chou Y. K. Chin Financial Innovations and Technological Innovations as Twin Engines of Economic Growth / Y. K. Chou, M. S. Chin // University of Melbourne. – 2004. – Jan. 9.

– по-третє, непередбачувані вдосконалення певних фінансових продуктів та інструментів, зумовлені несподіваними змінами у сфері оподаткування й регулятивних обмежень¹.

Голова Федеральної резервної системи США Б. Бернанке зауважує, що фінансові інновації допомагають поліпшити доступ до кредитів, скорочують витрати і збільшують можливість вибору². Його думку поділяють Л. Вайт і С. Фрейм, наголошуючи, що фінансові інновації – це дещо, що скорочує витрати, ризики або забезпечує вдосконалення продукту/послуг/інструментів³.

Фінансові інновації охоплюють як нові фінансові інструменти, так і технології. Фінансові інструменти поділяють на: концептуальні засоби – реалізація конкретних концепцій (теорія хеджування); фізичні засоби – інструменти (цінні папери) і процеси (електронна система торгівлі цінними паперами), які можна використовувати для досягнення обраної мети. Вони вважаються інноваційними, якщо це:

- 1) спеціально створені продукти для управління специфічним грошовим потоком, застосовані на цьому ринку вперше;
- 2) продукти, що існували раніше, але хоча б один із їхніх параметрів модифікований способом, уперше використаним на цьому ринку;
- 3) сконструйовані пакетні продукти, в яких уперше на цьому ринку поєднано фінансові продукти, що існували раніше.

До нових фінансових інструментів належать: брокерські рахунки управління готівкою; забезпечення пулом іпотек; процентні свопи; конвертовані облігації з правом дострокового погашення тощо. Зауважимо, що державна підтримка нових технологій розвитку іпотеки і залучення інвестицій у будівельний комплекс сприятиме розвитку будівельної галузі в Україні⁴. Так, на міжнародному іпотечному ринку застосовуються різноманітні типи інноваційних фінансових інструментів, котрі, на наше

¹ Miller M. H. Financial innovation: the last twenty years and the next / M. H. Miller // Journal of Financial and Quantitative Analysis. – 1986. – № 21 (4). – Р. 459–471.

² Б. Бернанке продвигает инновации в банковском секторе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bankir.ru/novosti/s/-b-bernanke-prodvigaet-innovacii-v-bankovskom-sektore-2062452/#ixzz1dgzrhy812>.

³ Frame S. White Technological Change, Financial Innovation, and Diffusion in Banking / S. Frame, L. White // Working Paper 2009–10 / Federal Reserve Bank of Atlanta. – 2009. – March. – 33 p.

⁴ Нові технології зменшують витрати // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 41. – 2 берез. – С. 2.

переконання, потрібно імплементувати у вітчизняну практику рефінансування іпотечних кредитів:

- стрип;
- іпотечні облігації, забезпечені комерційною нерухомістю;
- іпотечні облігації, забезпечені заставними на судна;
- іпотечні облігації, забезпечені заставними на літаки;
- похідні цінні папери (гібридні цінні папери, кредитні деривативи (дефолтні свопи та кредитні ноти));
- забезпечені боргові зобов'язання.

До розроблення новітніх, зокрема похідних фінансових інструментів, залучено багато учасників, тому багатоступінчасті схеми ускладнюють вчасне й повне надання фінансових послуг.

По-перше, формування ринку похідних фінансових інструментів – це процес появи й розвитку фінансових відносин між його основними учасниками: державою, фізичними та юридичними особами. Загалом ці інструменти є альтернативною формою інвестування, оскільки можуть використовуватись як для довготермінового інвестування, так і здійснення короткотермінових спекуляцій.

По-друге, для ринку похідних фінансових інструментів характерні постійна модифікація, розроблення складних структурних і синтетичних інструментів, що дають змогу одержувати дохід за початкових мінімальних вкладень інвесторів. Тому операції з терміновими фінансовими інструментами потребують дотримання певних принципів, спрямованих на мінімізацію ризиків.

По-третє, системне збільшення обсягів нових видів фінансових угод зумовлює залучення нових учасників. Сучасною тенденцією є створення глобального торговельного простору (міжконтинентальних і міжрегіональних торговельних альянсів), зокрема в площині консолідації біржової та позабіржової інфраструктури, що потребує гармонізації регулятивних норм і технічних стандартів для одночасної участі в торгах на декількох майданчиках. Директор-розпорядник МВФ К. Лагард вважає, що необхідно розірвати зачароване коло, коли “банки завдають шкоди суверенним структурам, а суверенні структури – банкам”¹. Відновлення довіри до суверенних боргових зобов'язань сприятиме банкам, які зберігають значні авуари таких зобов'язань і використовують непрямі або прямі державні гарантії.

¹ Мировая экономика. Лагард призывает к действиям без промедления, чтобы 2012 год стал “Годом исцеления” // Обзор МВФ. – 2012. – 23 янв. – 4 с.

Основними структурними умовами, що забезпечують (стримують) виникнення інноваційних фінансових інструментів є: макроекономічні (коливання макроекономічних індикаторів впливають на процес розподілу грошових ресурсів. Як наслідок, учасники економічних процесів розширюватимуть вимоги до елементів фінансового сектору, що сприятиме формуванню належного попиту й утворенню нових фінансових інструментів, котрі ці розширені вимоги задовольнятимуть); нормативно-правові (нормативно-правове забезпечення справляє як позитивний, так і негативний вплив на ефективність використання інноваційних фінансових інструментів. Наприклад, зміни в системі оподаткування певних операцій призводять до зниження їхньої рентабельності, що зумовлює необхідність розроблення нових фінансових інструментів для компенсації); технологічні (модернізація технології використання фінансових інструментів забезпечує ефективніше управління ризиками, застосування складних математико-економічних моделей, які до винайдення фізичних інформаційних технологій здійснювалися зі значними витратами часу й ресурсів)¹.

Щодо фінансових технологій, то їхній розвиток впливає на вибір стратегії фінансовими установами. Відповідно, застосування фінансових інновацій потребує ідентифікації багатьох чинників. По-перше, розробляючи технологію таких інновацій, необхідно зважати на правові засади й адаптивність; по-друге, інновації мають враховувати потреби клієнтів; по-третє, інновації пов'язані з ризиком і тому доцільно реалізовувати пілотні проекти, які є дорогими і тривалими. При цьому важливо уникати можливих суперечностей корпоративної культури й технологій. Державне регулювання не повинно заважати розвитку фінансових інновацій, забезпечуючи прозорість і доступність продуктів для споживачів, допомагаючи таким чином зробити правильний вибір і отримати дохід.

Водночас трансформація економічних систем зумовлює виникнення нових видів фінансових інновацій, особливо в контексті розвитку нової технологічної парадигми (табл. 1.1).

У сучасній економіці фінансові інновації класифікують за:

- 1) використовуваними фінансовими інструментами;
- 2) категоріями учасників;
- 3) режимом оподаткування;

¹ *Campbell T. Money and Capital Markets / T. Campbell. – Glenview, IL : Scott, Foresman, 1988.*

Таблиця 1.1

Типи фінансових інновацій залежно від періоду розвитку технологічної парадигми

Період розвитку технологічної парадигми	Типи фінансових інновацій
Виникнення	Забезпечення розроблення та впровадження нововведень. Забезпечення розвитку й поширення. Модернізація фінансових послуг. Залучення нових інвестиційних ресурсів і перерозподіл ризиків. Рефінансування зобов'язань або мобілізація активів. Сумнівні інновації
Упровадження	Залучення нових інвестиційних ресурсів і перерозподіл ризиків. Рефінансування зобов'язань або мобілізація активів. Сумнівні інновації
Розвиток	Забезпечення розроблення та впровадження нововведень. Забезпечення розвитку й поширення. Модернізація фінансових послуг
Зрілість	Забезпечення розвитку й поширення нововведень. Рефінансування зобов'язань або мобілізація активів. Сумнівні інновації

Джерело: Perez C. *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages* / C. Perez. – Cheltenham Edward Elgar Publishing Ltd, 2002. – 198 p.

- 4) вартісними показниками;
- 5) термінами реалізації;
- 6) ступенем ризику.

До основних критеріїв розроблення й розміщення фінансових інновацій доцільно віднести: цінову доступність і стандартизацію послуг, універсальність і адаптивність технологій, орієнтацію на цільову клієнтуру. Розвиток бізнес-процесів передбачає впровадження інформаційних технологій, зміну організаційної структури тощо.

Поширення фінансових інновацій, прагнення учасників ринку до отримання максимального прибутку, швидкий розвиток інфраструктурних елементів ринку зумовлюють появу нових, складніших структурованих фінансових інструментів. Такими є цінні папери, які ґрунтуються на механізмі сек'юритизації.

На нашу думку, процес сек'юритизації супроводжується дезінтермедіацією (англ. *disintermediation*), тобто усуненням фінансових посередників від перерозподілу капіталів. Для залучення фінансових ресурсів публічні акціонерні товариства віддають перевагу емітуванню цінних паперів на фінансовому ринку, а не отриманню банківських кредитів. Тобто дезінтермедіація сприяє інвестуванню заощаджень у цінні папери. При цьому розроблювані правила й норми, що закріплюють допустимі межі використання фінансових інновацій, застарівають дуже швидко. Зазвичай під час криз застосовуються жорсткі заходи нагляду й контролю, посилюється протекціонізм з боку держави, тоді як у період економічного піднесення вони, як правило, лібералізуються. Однак така практика видається малоефективною, оскільки регулювання світового фінансового ринку передбачає не лише процес розроблення правил і рекомендацій регуляторами ринку, а й порядок їх взаємодії.

Світова фінансово-економічна криза дала ринку фінансових послуг реальний шанс подолати турбулентність. У річному звіті Міжнародного валютного фонду “Забезпечення справедливого й збалансованого зростання” (2011 р.)¹ визначено, що розроблення схеми транскордонної фінансової архітектури є важливим першим етапом у складанні схем системного ризику й виявленні “ліній розломів”, які допускають поширення фінансових шоків. Складання схем дає можливість оцінити фактори вразливості, спостерігати за системними ризиками на фінансових ринках й попереджати їх виникнення.

Розвиток фінансових інновацій залежить від зміцнення глобальної системи фінансового захисту, чому має сприяти підвищення потенціалу МВФ – здійснення 37 країнами виняткового внеску в розмірі 456 млрд дол. США для підтримки Фонду. Вживаються заходи щодо поповнення ресурсів Фонду для підтримки країн із низькими доходами – через Трастовий фонд для фінансування скорочення бідності й сприяння економічному зростанню².

¹ Международный валютный фонд: годовой отчет 2011. Обеспечение справедливого и сбалансированного роста. – МВФ, 2012. – С. 38; Мировой подъем замедляется, а риски снижения роста усиливаются. Перспективы развития мировой экономики // Бюллетень основных прогнозов ПРМЭ. – 2012. – 24 янв.

² Содействие поиску многосторонних решений для глобального мира [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/08/30/promoting-multilateral-solutions-for-a-globalized-world>. Базовая страница блогов iMFdirect: <http://blog-imfdirect.imf.org>.

На особливу увагу заслугоує розмежування відповідних функцій і обов'язків регіональних механізмів для надання кризових позик без залучення МВФ¹. По-перше, варто визнати, що продовжує поглиблюватися поділ праці. Якщо в одній чи двох невеликих країнах відбувається фінансова криза малого масштабу, то регіональний фінансовий механізм краще підходить для надання кризових позик без залучення МВФ. По-друге, необхідно узгодити можливі сегменти конкуренції між регіональними механізмами і МВФ для запобігання негативним наслідкам. Зауважимо, що одночасне застосування різних схем участі приватного сектору в цьому механізмі може спричинити хаос на міжнародних ринках капіталу.

Суспільство зацікавлене в тому, щоб глобальна економічна інтеграція супроводжувалася координацією заходів макроекономічної політики на національному рівні та гармонізацією міжнародного регулювання для подолання вразливості світової фінансової системи. Загалом “нова структурна економіка” є методом перегляду підходів до стійкого розвитку. До важливих ініціатив провідних центральних банків слід віднести програму купівлі облігацій “Прямі монетарні операції” Європейського центрального банку, третій раунд кількісного пом'якшення Федеральної резервної системи США, розширену Програму купівлі активів Банку Японії.

У розвинутих країнах підвищення ліквідності позитивно впливає на фінансову стабільність, зростають виробництво й зайнятість. Багато урядів узялися за скорочення надмірного бюджетного дефіциту, але через невизначеність і слабкість фінансового сектору досягнення в бюджетній сфері супроводжуються незадовільними показниками зростання або рецесією.

У країнах із ринком, що формується, і країнах, які розвиваються, державні регулятори здійснюють заходи, спрямовані на активізацію податково-бюджетної та грошово-кредитної політики з урахуванням особливостей коригування політики в умовах можливих значних зовнішніх ризиків зниження темпів зростання.

Протягом 2012 р. світові дисбаланси зменшилися, але для їх подолання необхідно вживати послідовні заходи. Криза в зоні євро є загро-

¹ *Каваи М.* Финансовый регионализм. Региональные механизмы формируют новую международную финансовую архитектуру и способствуют мировой финансовой стабильности / М. Каваи, Д. Ломбардини // Финансы и развитие. – 2012. – Вып. 49. – № 3. – Сент. – С. 23–25.

зою для перспектив розвитку світової економіки¹. Європейський центральний банк розробив механізм, що сприяє повному відображенню низьких директивних ставок у вартості запозичень на периферії. Уряди працюють над розробленням захисних механізмів у зоні євро. Тому доцільно здійснювати інтервенції в банківських системах і надавати підтримку суверенним позичальникам, що потребує створення банківського союзу з єдиною системою забезпечення фінансової стабільності й бюджетної інтеграції. Варто дотримуватися принципу, згідно з яким посилення страхових механізмів у зоні євро має супроводжуватися посиленням контролю.

Зміни у світовій економіці потребують відповідної адаптації МВФ для обслуговування потреб країн-членів. Глобальна фінансова стабілізація ставить перед Фондом такі основні завдання:

- поглиблений аналіз вторинних ефектів і транскордонних наслідків;
- удосконалення оцінки заходів політики країн стосовно обмінних курсів (“Доповідь щодо зовнішньоекономічного сектору”);
- критичний підхід до фінансового сектору як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Оподаткування фінансового сектору доцільно досліджувати з таких позицій: з урахуванням поведінки ризику податки можуть стати коригувальним інструментом, що запобігає кризовим явищам; податки у фінансовому секторі можуть бути інструментом надходжень до державного бюджету й основою видатків, спрямованих на запобігання кризовим явищам.

Ми поділяємо точку зору фінансових аналітиків, які вважають, що оподаткування може доповнити регулювання фінансових організацій, якщо зосередити його на ризиках для фінансової системи загалом².

Такі нормативи, як вимоги до мінімального розміру капіталу, створюють буферні резерви, що допомагають окремим організаціям покривати збитки, а оподаткування може забезпечити ресурси, необхідні урядам для інтервенцій у системі.

¹ Перспективи развития мировой экономики: преодоление высоких уровней долга и вялого роста // Международный валютный фонд. – 2012. – Окт. – 5 с.

² A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector. Final Report for the G20 // International Monetary Fund. – Washington, 2010. – June; Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks. – Washington, 2012; Keen M. Rethinking the Taxation of the Financial Sector / M. Keen // CESifo Economic Studies. – 2012. – Vol. 57. – № 12010. – April. – P. 1–24.

В економічній літературі¹ розглядають чотири основних види податків у фінансовому секторі:

- відрахування на цілі фінансової стабільності – збір з балансу фінансової організації (і деяких позабалансових статей) для забезпечення сплати справедливої частки прямих витрат, пов'язаних з урегулюванням стану проблемних організацій (їхній продаж, передача або ліквідація);
- податок на фінансові операції стягується з вартості окремих фінансових операцій, зокрема з інструментами участі в капіталі;
- податок на фінансову діяльність справляється із суми прибутку й винагороди організації. За економічною сутністю це еквівалент податку на додану вартість для фінансового сектору, від якого цей сектор традиційно звільнявся;
- реформування податку на доходи корпорацій – у більшості країн податкова система дає змогу компаніям (у тому числі фінансового сектору) вираховувати з оподатковуваних доходів виплати процентів кредиторам, але не сплачені інвесторам дивіденди. Це створює податковий перекид на користь боргового фінансування, що підсилює стимули для фінансових компаній до надмірних ризиків². Модернізація цього податку сприяла б зменшенню надмірного левериджу у фінансовому секторі.

Підсумовуючи, зазначимо, що нову міжнародну архітектуру для сприяння світовій фінансовій стабільності формують регіональні механізми. Пропозиції щодо розширення сфери оподаткування фінансового сектору дадуть змогу акумулювати податки з нинішнього покоління на відшкодування збитків, які спричинили його дії, для майбутніх поколінь.

Податок має стягуватися з ширшого кола фінансових установ. У перспективі це сприятиме фінансовій стабільності, а звільнення деяких установ від його сплати може стимулювати податковий арбітраж, за якого ці установи змінюватимуть свою класифікацію, щоб скористатися перевагами вигіднішого податкового режиму. Створення податкових

¹ Готлиб Дж. Налогообложение финансов. Многие европейские директивные органы склоняются к идее расширения налогообложения финансового сектора / Дж. Готлиб, Г. Импавидо, А. Иванова // Финансы и развитие. – 2012. – Вып. 49. – № 3. – Сент. – С. 44–47.

² Mooij R., *de. Debt, Taxes, and Banks* / R. de Mooij. – IMF Working Paper. – 2012. – 12/48.

стимулів допомогатиме запровадженню фінансових інновацій в умовах стрімкого розвитку банківського сектору.

На особливу увагу заслуговує використання технологій фінансового маркетингу й обґрунтування конкретних заходів з активізації діяльності інституційних інвесторів.

По-перше, слід приділити увагу зміцненню фінансової інфраструктури на ринках забезпеченого фінансування і моніторингу небанківських фінансових установ, які сприяють виникненню системного ризику ліквідності.

По-друге, необхідно відпрацювати моделі попередження валютно-фінансових криз і мінімізації ймовірних втрат; оптимізувати обсяги стабілізаційних (золотовалютних) резервів з метою гарантування стійкості економіки до можливих зовнішніх фінансових криз; систематизувати для забезпечення стійкості національної валюти поступальне підвищення експортних доходів; установити контроль залучення іноземних інвесторів з метою відстеження надходжень спекулятивного капіталу.

По-третє, для проведення ефективної інвестиційної політики фінансові інститути потребують розроблення й використання ліквідних фінансових інструментів. У цьому контексті фінансовий маркетинг розробляє сучасні методики, що базуються на модельних конструкціях, проектуванні каналів розподілу, формуванні цінової політики й вивченні поведінки інвесторів. Оскільки інституційні інвестори – важливі учасники фінансового ринку України, вони повинні активізувати інвестиційну діяльність. Структура вкладень недержавних пенсійних фондів у цінні папери не має істотного впливу на загальну структуру вкладень таких інвесторів. Незначні обсяги залучення пенсійних внесків обмежують можливості фондів диверсифікувати пенсійні активи в дохідні фінансові інструменти.

Таким чином, в умовах інституціональних трансформацій соціально-економічних систем варто визначити економічні засади необхідності розроблення й запровадження фінансових інновацій: освоєння нових ринків, появи нових гравців, дистрибуції нових продуктів й активізації діяльності небанківських установ. Важливою рисою ефективного функціонування інноваційного механізму є взаємодія його складових: методів, інструментів, форм і важелів впливу на формування відносин, які виникають щодо інституційного забезпечення розроблення та впровадження фінансових інновацій. Водночас якісні зміни на фінансовому ринку сприятимуть: розвитку фінансово-інфраструктурної підсистеми, яка забезпечує інституціональний статус ринку фінансових інновацій;

оптимізації трансакційних витрат на їх проведення; коригуванню когнітивних дисфункцій суб'єктів; удосконаленню технологічного руху фінансових ресурсів, а також моніторингу фінансових операцій.

1.2. НАУКОВІ НОВАТОРСТВА ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМИ ЗМІНАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Нові тенденції соціально-економічного розвитку та інституціоналістські концепції функціонування фінансової системи і механізмів фінансового управління

Концептуальними засадами трансформації суспільного сектору економіки та державних фінансів вважаємо теорії інституціонального напрямку сучасної фінансово-економічної думки, зокрема складники нової інституціональної економічної теорії¹: теорія трансакційних витрат, економічна теорія прав власності, теорія “принципал-агента”, теорія суспільного вибору тощо. Однак актуальність економічних реформ наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. зумовлюється не лише інституціональними, а й глобалізаційними факторами. Не випадково сучасні економісти в контексті реформ суспільного сектору економіки оперують як категоріями “фіаско держави”², “фіаско ринку”³, так і “фіаско глобалізації”⁴.

¹ Капогузов Е. А. Вклад новой институциональной экономической теории в реформирование общественного сектора / Е. А. Капогузов // Журнал институциональных исследований. – 2011. – Т. 3. – № 4. – С. 6–17; Gruening G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management / G. Gruening // International Public Management Journal. – 2001. – № 4. – Р. 1–25.

² Tullock G. Government Failure: a Primer in Public Choice / G. Tullock, A. Seldon, G. L. Brady. – Washington, D.C.: Cato Institute, 2001; Conteh-Morgan E. Globalization, State Failure and Collective Violence: the Case of Sierra-Leone / E. Conteh-Morgan // International Journal of Peace Studies. – 2006. – Vol. 11. – № 2.

³ Medema S. G. Mill, Sidgwick and the Evolution of the Theory of Market Failure / S. G. Medema [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.utilitarian.net>; Jaffe A. B. A Tale of Two Market Failures: Technology and Environmental Policy / A. B. Jaffe, R. G. Newell, R. N. Stavins [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rff.org>.

⁴ Alderson A. S. Explaining Deindustrialization: Globalization: Failure or Success? / A. S. Alderson [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jstor.org>; Juhasz A. The Failure of Globalization / A. Juhasz // Cambridge Review of International Affairs. – 2002. – Vol. 15. – № 3.

У сучасній зарубіжній і вітчизняній фінансово-економічній літературі чимало концепцій, у яких обґрунтовуються тенденції розвитку суспільного сектору та питання державного втручання в економіку. До вагомих праць із цієї тематики належить монографія професора О. С. Сухарева¹.

Проте низка проблем, пов'язаних з інституціональними засадами трансформації суспільного сектору економіки та державних фінансів, потребує подальшого дослідження і вирішення.

У контексті неузгодженості попиту на суспільні блага з реальними можливостями національних економік їх фінансувати нерідко виникає ефект “високого поверху без стелі” (“*a high floor and no ceiling*”), коли громадяни прагнуть життя за високими соціальними стандартами, які щороку зростають (в аспекті як раціональних очікувань реципієнтів, так і “політичної волі” їх підвищувати – “плата за лояльність виборців”). Однак фіскальні обмеження багатьох країн, особливо у період фінансово-економічної кризи, не дають змоги підтримувати їх на належному рівні та фінансувати у повному обсязі, що призводить до загострення соціальних конфліктів та провокує масові акції протесту (наприклад, у Греції, Ірландії, Іспанії, Італії, Франції та інших країнах ЄС у 2011–2012 рр.).

У країнах, що розвиваються, проблему додатково загострює високий рівень поляризації та концентрації доходів, що дає змогу заможним верствам населення забезпечувати собі доступ до якісніших суспільних благ з охорони здоров'я, освіти, соціального захисту незалежно від їх рівня та якості для населення країни загалом.

Тенденції розвитку сучасної глобалізованої економіки (зростання масштабів міжнародної торгівлі в умовах більш відкритої, інтегрованої та регульованої наднаціональними структурами, що прагнуть до “світового панування”, міжнародної економіки; формування єдиного загальносвітового фінансового та інформаційного простору на базі нових технологій, що дають можливість прискорити здійснення усіх операцій з переміщення капіталу та інформації по всьому світу (“дифузія” технологій); поява потужних потоків креативної інформації і споживчих образів у вигляді експансії культури західного типу, яка культивується через телекомунікації по всьому світу; необхідність вирішення на наднаціональному рівні глобальних екологічних проблем, що супроводжують розвиток світової економіки протягом останніх десятиліть, тощо) та інтернет-ре-

¹ Сухарев О. С. Институциональная теория и экономическая политика. К новой теории передаточного механизма в макроэкономике : в 2 кн. / О. С. Сухарев. – М. : Экономика, 2007.

волюція, яка сформувала якісно нові категорії, не відомі ще 10–15 років тому (“вікіноміка”¹, “вікіполітика”², “пірингові мережі”³, “реконізм”⁴), дають змогу по-новому подивитися на роль та масштаби суспільного сектору економіки в недалекому майбутньому.

Зокрема, вражаючий вплив реконізму на життя суспільства проявляється у різних сферах (рис. 1.1):

- По-перше, у сфері економіки та фінансів – домінування вікіноміки над іншими способами виробництва, зміна парадигми посередництва і ціноутворення, мінімізація асиметрії інформації між продавцями і покупцями (альтернатива інформізму), ліквідація централізованого розподілу ресурсів (наприклад, перехід окремих домогосподарств та підприємств на альтернативні види енергії), лібералізація торгівлі, поява пірингових фінансів на основі P2P-технологій – peer to peer banking або peer to peer lending, що базуються на соціальних мережах та репутації (скажімо, на страховому ринку Lloyd’s активно використовуються принципи пірингового страхування).
- По-друге, у сфері державного управління – розвиток вікіполітики, зникнення монополії держави на створення та підтримку суспільних благ, спрощення системи збирання податків і зборів, мобілізація чималих латентних груп з організацією прямого народовладдя, зміна принципів голосування – “чим більшу участь я беру у формуванні дохідної частини бюджету – тим більшу вагу має мій голос”;

¹ *Tapscott D. Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything / D. Tapscott, A. D. Williams. – London : Tantor Media, 2006. – 320 p.; Tapscott D. Macrowikinomics: Rebooting Business and the World / D. Tapscott, A. D. Williams. – London : Penguin, 2010. – 384 p.*

² *Kostakis V. The Advent of Open Source Democracy and Wikipolitics: Challenges, Threats and Opportunities for Democratic Discourse / V. Kostakis // An Interdisciplinary Journal on Humans in ICT Environments. – 2011. – Vol. 7 (1). – P. 9–29.*

³ *Branker K. Peer-to-Peer Financing Mechanisms to Accelerate Renewable Energy Deployment / K. Branker, E. Shackles, J. M. Pearce // The Journal of Sustainable Finance & Investment. – 2011. – № 1 (2). – P. 138–155 ; Bauwens M. Peer to peer and human evolution / M. Bauwens [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.integralworld.net>.*

⁴ *Leader G. Creating a Culture of Reciprocal Accountability. How Five New Principals Won their Faculties Support for Schoolwide Reforms / G. Leader // Harvard Education Letter. – 2008. – Vol. 24. – № 5 ; Петров Р. В. Реконізм. Как информационные технологии делают репутацию сильнее власти, а открытость – безопаснее приватности / Р. В. Петров, И. А. Сименко. – О., 2012. – 150 с.*

РЕКОНІЗМ (англ. <i>recon</i> – враховувати, розглядати, передбачати, мати думку)	3 точки зору економіки і фінансів	Домінування вікіноміки, зміна парадигми посередництва і ціноутворення, мінімізація асиметрії інформації між продавцями і покупцями, ліквідація централізованого розподілу ресурсів, лібералізація торгівлі, поява пірингових фінансів
	3 точки зору державного управління	Розвиток вікіполітики, зникнення монополії держави на створення та підтримку суспільних благ, спрощення системи збирання податків і зборів, мобілізація чималих латентних груп з організацією прямого народовладдя, зміна принципів голосування, мінімізація обмежень свободи
	3 позицій групової поведінки	Краща мобілізація груп та ухвалення ними оптимальніших рішень завдяки: конкретизації репутації учасників групи; персоналізованому розподілу вигід і витрат від експлуатації певного ресурсу серед її учасників
	3 точки зору суспільного устрою	З одного боку, мінімізація впливу “проблеми фрирайдера” у продукуванні суспільних благ за допомогою повного врахування участі кожного в користуванні такими товарами і послугами, з другого – врахування за допомогою досягнень НТП персонального внеску кожного учасника і побудова на основі цього механізмів розподілу суспільних благ
	3 позицій моралі	Завдяки організації повної і взаємної відкритості зміна моральних норм і етики поведінки людей, скорочення рівня злочинності, корупції, “телефонного права”, ліквідація законодавчих норм обмеження обігу тих чи інших товарів (наприклад, антиблаг), скорочення можливостей опортунізму як влади, так і членів суспільства

Рис. 1.1. Вплив реконізму на життя суспільства

Складено за: *Петров Р. В.* Реконізм. Как информационные технологии делают репутацию сильнее власти, а открытость – безопаснее приватности / Р. В. Петров, И. А. Сименко. – 2012.

мінімізація обмежень свободи завдяки повному врахуванню внесків учасників групи та відстежуванню їх репутації (наприклад, інтернет-аукціони).

- По-третє, з позицій групової поведінки – краща мобілізація груп та ухвалення ними оптимальніших рішень завдяки: конкретизації репутації учасників групи (за аналогією із соціальною мережею:

активність учасників, історія рішень, що приймаються, порядність у стосунках, відстежування руху коштів та матеріальних цінностей тощо); персоніфікованому розподілу вигід і витрат від експлуатації певного ресурсу серед учасників групи (наприклад, за такими принципами організована Українська біржа благодійності).

- По-четверте, у сфері моралі – зміна моральних норм і етики поведінки людей завдяки повній та взаємній відкритості, зниження рівня злочинності (втрачається сенс крадіжки, оскільки реалізація вкраденого без підтвердження законності володіння стає неможливою), корупції (неможливість отримання-передачі незаконної винагороди), “телефонного права”, ліквідація законодавчих норм щодо обмеження обігу тих чи інших товарів (наприклад, антиблаг), скорочення можливостей опортунізму як влади, так і членів суспільства. Так, громадські проекти в мережі Інтернет “*rosyama.ru*” та “*ukryama.ua*” об’єднують громадян, що стикнулися з некомпетентністю служб, відповідальних за стан автомобільних доріг, а група юристів громадського проекту “РосПил”, який фінансується суто за рахунок добровільних пожертв громадян, відстежує сумнівні державні закупівлі (лише за перші півроку роботи проекту в Росії сума контрактів замовлень, за якими були попереджені порушення законодавства, дорівнювала 7,5 млрд руб.¹, а станом на 1 березня 2012 р. – 40,4 млрд руб., 60 % звернень у Федеральну антимонопольну службу Росії активістами проекту щодо законності витрачання бюджетних коштів у сфері державних та муніципальних закупівель визнаються обґрунтованими); міжнародний рух “Сорwatch” виявляє випадки порушення прав людини працівниками поліції.
- По-п’яте, у суспільному устрої – мінімізація впливу “проблеми фрирайдера” у продукуванні суспільних благ за допомогою повного обліку участі кожного індивіда в користуванні такими товарами і послугами, урахування за допомогою досягнень НТП персонального внеску і побудова на основі цього механізмів розподілу суспільних благ (наприклад, перехід від солідарної до накопичувальної пенсійної системи, використання переваг медичного страхування). Концепції “зворотного” та “рівноважного” (*sousveillance* та *equiviellance*) спостереження передбачають вирівнювання громадян у правах з державою та спецслужбами шляхом фіксації за допомогою технічних засобів усього, що відбувається довкола.

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rosopil.info>.

Таким чином, поширення ідей демократизації, використання переваг глобалізації, поступ інтернет-революції, суттєво впливаючи практично на всі види капіталів (суспільний, людський, культурний тощо), дають сьогодні можливість говорити про якісно нові тенденції розвитку суспільного сектору економіки, зміну філософії управління публічними фінансами та створення стимулів (через концепцію реконізму) для домінування в суспільному виборі “груп Патнема”, а не “груп Олсона” (рис. 1.2). На противагу цьому в суспільстві, де панують тотальна бюрократизація, корупція та монополізм, шансів для формування якісної структури суспільного сектору і публічних фінансів практично немає: переважає консервація неефективної структури, домінують “групи Олсона”, опортуністична поведінка економічних агентів та інформаційна асиметрія у відносинах інститутів громадянського суспільства і влади (концепція інформізму).

Сьогодні дедалі більшої популярності набувають ідеї застосування підприємницького менеджменту у сфері надання публічних послуг на-

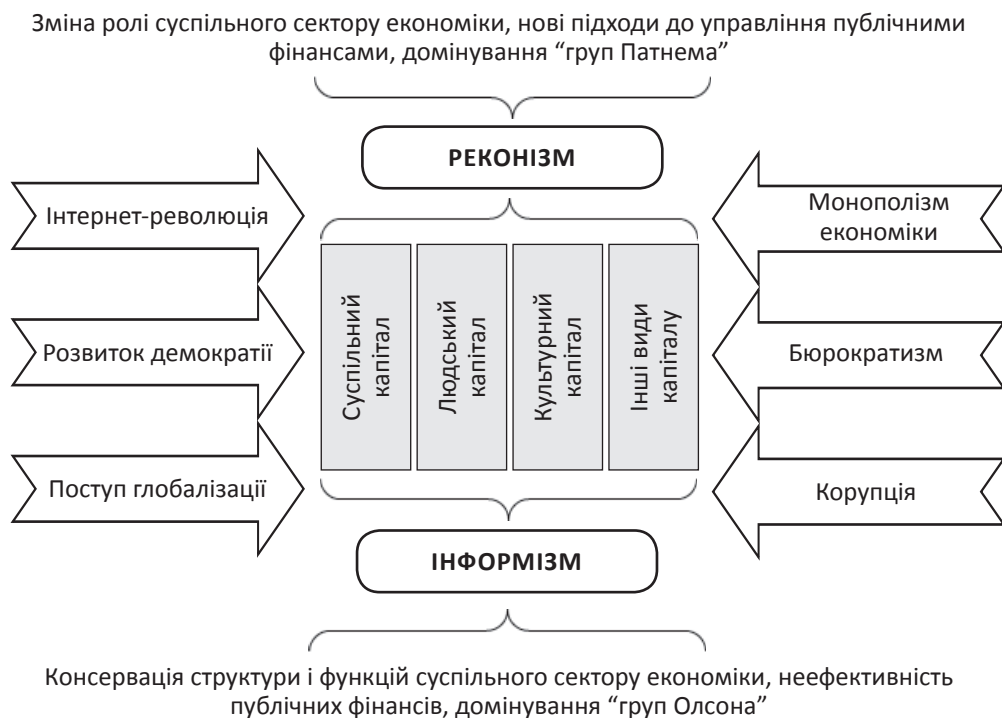


Рис. 1.2. Фактори розвитку суспільств інформізму та реконізму

Складено автором.

селенню та фінансування окремих суспільних благ. Державне адміністрування поступається місцем публічному управлінню, що базується на децентралізації і делегуванні відповідальності за надання послуг населенню незалежним агентам (табл. 1.2).

Адміністративні реформи у багатьох країнах світу сприяли фундаментальній зміні парадигми державного управління – переходу від ідеї “громадяни для держави і держава для виконання функцій” до завдання “держава для громадян”.

Отже, нинішній глобальний розвиток демонструє безпрецедентні за масштабом впливу зміни, які національні держави та наднаціональні утворення вже не можуть повністю контролювати (масові акції протес-

Таблиця 1.2

Трансформація моделей розвитку сфери публічних послуг у системі державного управління

Критерій	Традиційна модель (Public Administration)	Консенсусна модель (Public Management)
Стиль управління	Авторитаризм	Менеджмент участі
Розвиток конкуренції	Монопольне надання послуг	Змагання, конкуренція за надання послуг
Ставлення до споживача послуг	Людина – перешкода в роботі	Людина – клієнт, споживач
Механізм надання послуг	Бюрократичний	Елементи ринкових відносин
Цілі діяльності	Дотримання правил і процедур	Орієнтація на цілі та місію
Спосіб вирішення конфліктної ситуації	Боротьба з проблемами	Попередження проблем
Показники ефективності	Вимірювання витрат	Вимірювання витрат і результатів
Форма контролю	Вертикальна, бюрократична	Горизонтальна, за участю інститутів громадянського суспільства

Складено за: *Кайсарова В. П.* Теория и практика управления сферой публичных услуг / В. П. Кайсарова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. “Экономика”. – 2010. – Вып. 4. – С. 88–97; *Шаститко А. Е.* Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений : аналит. докл. / А. Е. Шаститко. – М. : БЭА, 2001. – 117 с.

ту та заворушення як у континентальній Європі, так і в країнах третього світу є доказом цього). Демократичні цінності, глобалізація та інтернет змінили психологію людей і не лише змусили прагнути кращого життя та розширення доступу до суспільних благ, а й сформували впевненість у тому, що рівень розвитку громадянського суспільства визначає можливості людей відстоювати свої права, змінювати владу та об'єднуватися заради досягнення спільних цілей з мінімальною участю держави.

Ключові теорії трансформації суспільного сектору економіки та державних фінансів в умовах глобалізації

Теорії трансформації суспільного сектору економіки та державних фінансів інституціонального напрямку базуються переважно на історичних підходах, специфіці попиту суспільного сектору, особливостях процесу виробництва і політики постачання суспільних благ. Ці теорії і моделі достатньо різноманітні: деякі з них концентрують увагу на макрорівні економіки, інші розглядають державу на мікрорівні як виробника суспільних товарів з власною виробничою функцією, факторами виробництва тощо. Серед таких теорій¹ на особливу увагу заслуговують: теорія викликів соціально-економічного середовища М. Олсона; концепція В. Баумоля; закон А. Вагнера про експансію суспільного сектору; теорія “нафтової плями” Л. Мізеса; гіпотеза про “ефект заміщення” А. Т. Пікока та Дж. Вайзмана; теорія забезпечення економічного розвитку Ф. Гершенкорна; концепція Р. Армі щодо оптимального розміру держави (BARS-крива); теорія помірнього державництва В. Гумбольдта; соціодинамічна теорія держави Р. Грінберга та О. Рубінштейна; концепція політики перерозподілу; теорія впливу зацікавлених груп; концепція фіскальної ілюзії; теорія політико-економічних циклів; модель бюрократії

¹ *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.; *Віскозі В. К.* Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В. К. Віскозі, Дж. М. Вернон, Дж. Е. Гарингтон. – К. : Основи, 2004. – 1047 с.; *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектору / Дж. Е. Стігліц. – К. : Основи, 1998. – 854 с.; *Meltzer A.* A Rational Theory of the Size of Government / A. Meltzer, S. Richard // *Journal of Political Economy*. – 1981. – № 89. – Р. 914–927; *Myles G. D.* Intermediate Public Economics / G. D. Myles, J. Hindriks. – Cambridge : MIT Press, 2005; *Niskanen W. A.* Non-Market Decision Making: the Peculiar Economics of Bureaucracy / W. A. Niskanen // *American Economic Review*. – 1974. – № 58. – Р. 293–305; *Wilson J. Q.* Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It / J. Q. Wilson. – N. Y. : Basic Books, 1989.

В. Нісканена та Г. Таллока. Розглянемо кожну з названих концепцій із виокремленням домінуючих чинників активності суспільного сектору (табл. 1.3) та окресленням напрямів їх “демонтажу” у ХХІ ст.

Економічні чинники експансії суспільного сектору і публічних фінансів досліджуються в теоріях М. Олсона, В. Баумоля, Л. Мізеса, Ф. Гершенкорна, концепціях фіскальної ілюзії та політико-економічних циклів.

Закон В. Баумоля, на відміну від концепції М. Олсона, пояснює зростання витрат у суспільному секторі пропозицією і технологією, а не попитом. У праці “Макроекономіка незбалансованого зростання” вчений зазначив, що зростання продуктивності в суспільному секторі відбувається повільніше, ніж у приватному¹. Тому відносні витрати виробни-

Таблиця 1.3

Чинники, що визначають розмір державного втручання в економіку

Концепції державної активності	Домінуючі чинники		
	економічні	соціальні	політичні
1. Теорія викликів соціально-економічного середовища М. Олсона	×		
2. Концепція В. Баумоля	×		
3. Закон А. Вагнера про експансію суспільного сектору		×	
4. Теорія “нафтової плями” Л. Мізеса	×		
5. Гіпотеза про “ефект заміщення” А. Пікока, Дж. Вайзмана			×
6. Теорія забезпечення економічного розвитку Ф. Гершенкорна	×		
7. Концепція Р. Армі щодо оптимального розміру держави		×	
8. Теорія поміркованого державництва В. Гумбольдта		×	
9. Соціодинамічна теорія держави Р. Грінберга, О. Рубінштейна		×	
10. Концепція політики перерозподілу		×	
11. Теорія впливу зацікавлених груп Дж. Б'юкенена, Г. Таллока			×
12. Концепція фіскальної ілюзії	×		
13. Теорія політико-економічних циклів	×		
14. Модель бюрократії В. Нісканена			×

Складено автором.

¹ *Baumol W. The Macroeconomics of Unbalanced Growth / W. Baumol // American Economic Review. – 1967. – Vol. 62 (5). – P. 777–795.*

цтва товарів і послуг у суспільному секторі вищі, ціни зростають швидше, що сприяє збільшенню частки “суспільного виробництва” у вартісному виразі за незмінності фізичних обсягів випуску. Пропорційне збільшення суспільного сектору, як і приватного, зумовлене економічним зростанням, удосконаленням техніки і технологій*.

Отже, продукція суспільного сектору має низькоеластичний попит і фактичний обсяг виробництва в ньому не скорочується з підвищенням цін (“хвороба Баумоля”**). Як приклад можна навести сферу культури, де витрати театрів і концертних організацій збільшуються швидше, ніж доходи від продажу квитків (табл. 1.4). У результаті зростання витрат і цін практично неконтрольоване і збільшення державних витрат у ВВП визначається фактичною динамікою пропозиції.

Таблиця 1.4

Симптоми “хвороби Баумоля”

Період	Індекс продуктивності живої праці (середньорічний темп приросту кількості відвідувань у розрахунку на одного працівника), %			“Індекс Баумоля” (середньорічний темп приросту оплати праці в розрахунку на 1 у. о. доходів від продажу квитків), %		
	Театри	Концертні організації	Музеї	Театри	Концертні організації	Музеї
1970–1980 рр.	-1,1	-4,3	...	2,6	-0,5	...
1980–1990 рр.	-2,4	-3,0	...	7,6	10,3	...
1990–2000 рр.	-8,7	-11,2	...	0,1	5,2	...
2000–2010 рр.	-2,1	5,8
У середньому	-2,5	-3,1	-2,1	2,1	5,9	5,8

Складено за: *Рубинштейн А. Я.* К теорії ринков “опекаемых благ”: докл. на Секции экономики отделения общественных наук РАН 25 марта 2008 г. / *А. Я. Рубинштейн* // Теоретическая экономика: науч. докл. Ин-та экономики РАН: в 4 т. Т. 1. – М.: Экономика, 2010. – С. 9–66; *Рубинштейн А. Я.* Рождение теории. Разговоры с известными экономистами / *А. Я. Рубинштейн*. – М.: Экономика, 2010. – 224 с.; *Шкромада В. В.* Опекаемые блага и бюджетное финансирование культуры: межстрановой анализ / *В. В. Шкромада*. – М.: МГУ, 2009.

* Наприклад, з точки зору ефективності лікарні потребують мінімум сестер і лікарів у розрахунку на одного пацієнта, однак максимум – якісної апаратури та хороших палат.

** “Хвороба цін” пов’язана з певними етапами соціально-економічної діяльності, коли витрати виробництва зростають швидше, ніж ціни на кінцевий продукт, або граничні витрати скорочуються повільніше за ціни (наприклад, культурні блага, інноваційні продукти з підвищеним ризиком розробок).

Австрійський економіст Л. Мізес наприкінці 1930-х років, передбачаючи неефективність і занепад директивно-планової системи господарювання, сформулював ідею зростання інтенсивності інтервенцій держави в економіку за теорією “нафтової плями”. Згідно з нею втручання держави поширюється, як нафтова пляма в ґрунтових водах: запровадження державного регулювання в одній сфері спричиняє необхідність регулювання інших (наприклад, за встановлення верхньої цінової межі хліба пекарі переключаться на виробництво здоби, а якщо буде введена гранична ціна і на здобу, то замість цих двох виробів виготовлятимуть печиво, поки і на нього не буде встановлено цінової межі).

Зростання активності суспільного сектору через необхідність забезпечення економічного розвитку відстоював американський економіст Ф. Гершенкорн, який зазначив, що країнам, які пізніше стали на шлях індустріалізації, властиві переважно масштабніший суспільний сектор та розвинута система державного регулювання економіки. Держава виступає як своєрідний “локомотив” економічних перетворень через акумуляцію цілеспрямованих зусиль на технічне переозброєння галузей, наукові програми, структурну політику, збільшення інвестицій. Зростання ролі держави внаслідок впливу внутрішніх політичних процесів також має неабияке значення, оскільки вплив партій та профспілок сприяє посиленню ролі держави як виразника й координатора інтересів різних суспільних груп.

Активізація організацій суспільного сектору передбачає насамперед певні можливості для їхнього фінансування. Тому деякі економісти звертають увагу на питання про ставлення населення до оподаткування¹. Якщо платники податків не відчують наслідки зростаючих витрат держави, то уряду стає легше фінансувати нові програми.

Соціальні фактори експансії суспільного сектору розглядаються в теоріях А. Вагнера, Р. Армі, Р. Грінберга, О. Рубінштейна, В. Гумбольдта та концепції політики перерозподілу. Німецький економіст А. Вагнер вперше виклав основну ідею свого закону в 1863 р. у праці, присвяченій державному бюджету та державному боргу Австрії. Останню версію закону Вагнера можна знайти в статті “Економічні функції держави” (1911 р.), в якій він названий законом зростання суспільних витрат: “Спостереження, як доводять історичні факти та статистичні дані, засвідчують наявність у держави чіткої тенденції до експансії публічного, а отже, державного сектору разом з економічним і культурним прогресом у сферах двох

¹ Колосницьна М. Г. Экономика общественного сектора: государственные расходы / М. Г. Колосницьна // Экономический журнал ВШЭ. – 2003. – № 2. – С. 231–257; № 3. – С. 371–401.

Таблиця 1.5

Динаміка сукупних державних витрат у країнах – членах ОЕСР, % ВВП

Країна	1965	1975	1985	1995	2005	2012 (прогноз)	Темп зміни (2012/1965), %
Австрія	36,6	44,4	50,1	52,4	49,7	52,0	142,01
Бельгія	35,0	47,6	57,3	50,3	49,9	53,6	153,14
Данія	31,8	47,1	58,0	56,6	57,1	56,8	178,61
Фінляндія	30,3	37,0	42,3	54,3	53,2	53,5	176,56
Франція	37,6	42,3	51,9	53,6	54,5	55,4	147,34
Німеччина	35,3	47,1	45,6	46,3	46,1	44,3	125,49
Греція	22,0	27,1	42,3	46,6	50,0	49,5	225,00
Ірландія	36,0	40,7	50,5	37,6	33,8	43,9	121,94
Італія	32,8	41,0	50,6	52,3	47,8	49,2	150,00
Нідерланди	34,7	45,7	51,9	47,7	46,5	49,4	142,36
Португалія	18,1	25,2	42,9	41,2	47,0	46,9	259,11
Іспанія	19,5	24,1	39,4	44,0	41,5	42,0	215,38
Швеція	33,5	43,7	59,9	62,1	56,7	50,6	151,04
Великобританія	33,5	44,4	44,0	44,4	45,6	50,3	150,14
США	25,6	32,3	33,8	32,9	36,6	38,9	151,95
Канада	27,8	38,9	45,4	45,3	39,3	39,7	142,81
Південна Корея	14,5	16,9	17,6	19,3	28,1	30,0	206,89
Японія	19,0	26,8	31,6	35,6	36,7	37,1	195,26
Австралія	24,6	31,3	37,8	35,4	34,8	34,3	139,43

Складено за: *Рогов С. Социальное государство: Россия и мировой опыт / С. Рогов // Международная экономика. – 2007. – № 8. – С. 26–37; Public Finances in EMU – 2011 // European Economy. – 2011. – № 3.*

органічних завдань держави (закон і влада; культура і добробут країни). Ця експансія виявляється чимось таким нормальним і може бути так чітко простежена до її внутрішніх причин та домінуючих обставин, що можна говорити про закон зростаючої експансії суспільного сектору в тому розумінні, в якому цей термін існує і може бути виправдано використаний у сфері соціально-економічних явищ¹.

Таблиці 1.5–1.6 наочно демонструють зростання активності суспільного сектору за показником як “державні видатки до ВВП”, так і “податки до ВВП”. Індикатор “державні видатки до ВВП” показує обсяг річного

¹ *Bird R. M. Wagner’s Law of Expanding State Activity / R. M. Bird // Public Finance. – 1971. – № 26. – Р. 1–26; Біль Д. Закон Вагнера: вступ до останньої версії статті Адольфа Вагнера, опублікованої 1911 р., та її переклад / Д. Біль // Журнал європейської економіки. – 2004. – Т. 3, № 1. – С. 5–15.*

Таблиця 1.6

Динаміка податків у країнах – членах ОЕСР, % ВВП

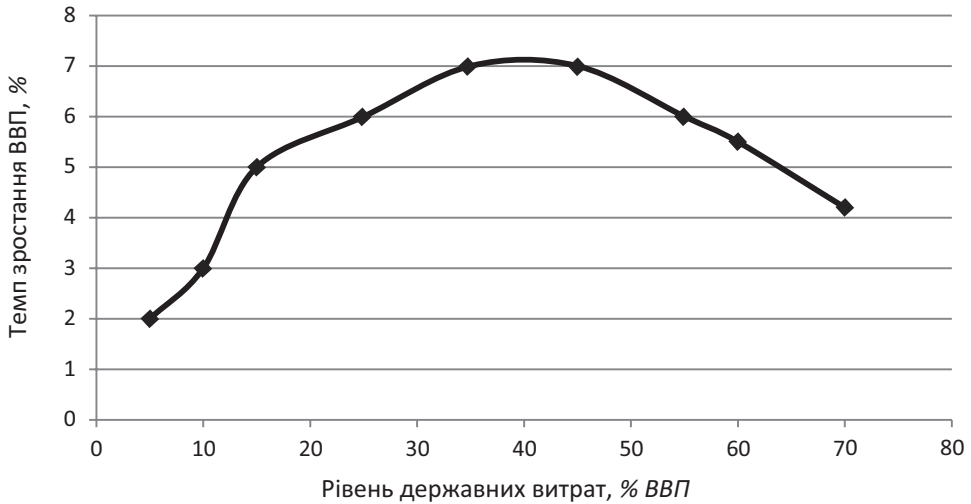
Країни	1965	1975	1985	1995	2005	2012 (прогноз)	Темп зміни (2012/1965), %
Австрія	33,9	37,7	41,9	41,6	49,4	42,9	126,54
Бельгія	31,1	40,8	45,8	45,9	47,4	46,5	149,51
Данія	29,9	41,4	47,4	49,8	57,1	49,0	163,87
Фінляндія	30,3	37,7	40,0	44,9	53,2	43,2	142,57
Франція	34,5	36,9	43,8	44,0	50,1	44,6	129,27
Німеччина	31,6	36,0	32,9	38,2	43,8	40,6	128,48
Греція	18,2	21,0	28,6	31,7	43,3	35,1	192,85
Ірландія	24,9	30,2	35,0	32,8	35,7	30,8	123,69
Італія	25,5	26,2	34,4	41,2	45,3	43,1	169,02
Нідерланди	32,8	43,0	42,4	41,9	45,0	39,8	121,34
Португалія	15,8	21,2	26,9	32,7	35,6	37,7	238,61
Іспанія	14,7	19,5	27,6	32,8	38,9	33,9	230,61
Швеція	35,0	43,4	48,5	47,6	58,7	47,9	136,85
Великобританія	30,4	35,4	37,6	35,1	40,7	38,9	127,96
США	25,0	26,9	26,1	27,6	28,9	26,9	107,60
Канада	25,9	33,1	33,6	36,6	37,5	32,2	124,32
Японія	18,3	20,9	27,5	27,9	27,1	28,3	154,64
Австралія	22,3	26,6	29,1	29,4	30,6	30,8	138,12
Нова Зеландія	24,7	31,1	33,6	38,0	36,2	34,5	139,67

Складено за: *Рогов С.* Социальное государство: Россия и мировой опыт / С. Рогов // *Международная экономика.* – 2007. – № 8. – С. 26–37; *Public Finances in EMU – 2011* // *European Economy.* – 2011. – № 3.

продукту, що концентрується, а потім перерозподіляється державою. Дані про рівень державних видатків у ВВП у країнах ОЕСР (див. табл. 1.5) свідчать, що в переважній більшості з них за останні 45 років активність держави суттєво зросла. У країнах, де запроваджено ефективні механізми поєднання державного і ринкового регулювання, обсяг ВВП є достатньо високим. Після досягнення певної межі державної активності уряду подальше розширення суспільного сектору недоцільне, оскільки скорочується продуктивність (рис. 1.3).

Незважаючи на те, що оптимального розміру суспільного сектору економічною теорією не встановлено, загальної політекономії суспільної власності не розроблено¹, за дослідженнями Дж. Гвартні, Р. Холком-

¹ *Ставровський Є.* Про формування державного сектору економіки / Є. Ставровський // *Економіка України.* – 1999. – № 1. – С. 12–19.

Рис. 1.3. *BARS*-крива

Складено за: *Gwartney J. The Size and Functions of Government and Economic Growth / J. Gwartney, R. Lawson, R. Holcombe. – Joint Economic Committee, 1998.*

Таблиця 1.7

Економічні функції держави

	Там, де ринкова система не спрацьовує	Для забезпечення справедливості
Мінімальні функції	Надання елементарних суспільних благ: оборона, забезпечення законності та правопорядку, захист прав власності, охорона здоров'я	Захист бідних: програми боротьби з жебрацтвом, допомога постраждалим від стихійних лих
Функції середнього ступеня складності	Подолання екстернальних ефектів: початкова освіта, охорона навколишнього середовища. Регулювання монополій: антимонопольна політика. Подолання ефектів недосконалої інформації: страхування, захист прав споживачів, фінансове регулювання	Забезпечення соціального страхування: пенсійне забезпечення для бідних, допомоги членам сім'ї, страхування від безробіття
Функції активного втручання	Координація діяльності приватних структур: сприяння розвитку ринків, координація ініціатив	Перерозподіл: перерозподіл доходів та активів

Складено за: *Олейник А. Н. Институциональная экономика / А. Н. Олейник. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 415 с.; Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / за ред. Б. Є. Кваснюка. – К. : Форт, 2003. – 424 с.; Секторальні моделі прогнозування економіки України / за ред. В. М. Гейця. – К. : Фенікс, 1999. – 304 с.*

ба, Р. Лоусона¹, витрати на здійснення основних державних функцій мають дорівнювати від 15 до 25 % ВВП, тоді як унаслідок появи численних додаткових функцій суспільний сектор у високорозвинутих економіках становить 35–45 %. Традиційними (мінімальними) функціями держави прийнято вважати: 1) діяльність щодо захисту особи і власності; 2) стабільність грошової системи; 3) попит на певні суспільні блага (національна безпека, дороги). Проте в умовах ринкових трансформацій та демократичних перетворень функції держави значно розширились і сьогодні охоплюють три рівні: мінімальні, середнього ступеня складності та активного втручання (див. табл. 1.7).

Економіко-математичні дослідження американських та європейських вчених досить неоднозначно характеризують оптимальний розмір суспільного сектору, розширення якого завдає шкоди економічному зростанню. Наприклад, для США цей розмір перебуває в межах 17–23 %², Болгарії – 22³, Італії – 23–32⁴, Канади – 27⁵, Франції – 43⁶, країн ОЕСР загалом – 20–35 %.

Як показують численні емпіричні дослідження зарубіжних вчених⁷, є достовірний обернено пропорційний зв'язок між рівнем державних

¹ *Гвартни Дж.* Размер государства и богатство наций / Дж. Гвартни, Р. Холкомб, Р. Лоусон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polit.ru/research>.

² *Peden E. A.* Productivity in the US and its Relationship to Government Activity: an Analysis of 57 Years, 1929–1986 / E. A. Peden // *Public Choice*. – 1991. – № 86. – P. 153–173; *Scully G.* What is the Optimal Size of Government in US? / G. Scully // *Policy Report of National Center for Policy Analysis*. – 1994. – № 188.

³ *Mavrov H.* The Size of Government Expenditure and the Rate of Economic Growth in Bulgaria / H. Mavrov [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alternativi.unwe.acad.bg>.

⁴ *Magazzino C.* Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27 / C. Magazzino, F. Forte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mpra.ub.uni-muenchen.de>.

⁵ *Chao J.* Optimal Levels of Spending and Taxation in Canada / J. Chao, H. Grubel // *How to Use the Fiscal Surplus: What is the Optimum Size of Government?* – Vancouver : The Fraser Institute, 1998. – P. 53–68.

⁶ *Pevcin P.* Size of Budgetary and Non-Budgetary Government: Explaining Cross-Country Differences / P. Pevcin // *University of Ljubljuni Working Papers*. – 2004.

⁷ *Afonso A.* Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets / A. Afonso, V. Tanzi, L. Schuknecht // *Working Paper. European Central Bank*. – 2006. – № 581; *Afonso A.* The Quality of Public Finances and Growth / A. Afonso, W. Ebert, L. Schuknecht, M. Thone // *Working Paper Series*. – 2005. –

витрат, з одного боку, та темпами зростання ВВП – з другого (із моменту перевищення державою оптимального розміру втручання в економіку). За 10-відсоткового збільшення частки урядових витрат у ВВП зростання самого продукту уповільнюється приблизно на 1 %.

Нова теорія держави викладена в працях Р. Грінберга та О. Рубінштейна “Економічна соціодинаміка” (2000 р.) та “Основи змішаної економіки” (2008 р.). Їхня концепція ґрунтується на тому, що держава, виступаючи інвестором у “третьому секторі”, є суб’єктом ринку, який задовольняє потреби суспільства в розвитку людського капіталу та інтелектуального потенціалу країни. Нова роль держави полягає в тому, що вона відповідає за колективні інтереси, реалізація яких потребує бюджетних ресурсів. Державні витрати перетворюються на інвестиції, оскільки досягаються намічені цілі (перехід від держави-мецената до держави-інвестора).

Вчені запровадили ключове поняття економічної соціодинаміки – соціодинамічний мультиплікатор економічного зростання, який функціонує через взаємодію кількох елементів¹.

Німецький представник лібералізму В. Гумбольдт уперше комплексно поставив проблему меж державного втручання², відстоюючи позицію “поміркованого державництва”. Учений висуває ідею про роль різноманітних національних спілок і установ як реальних противаг етатизації суспільного життя, пропагує функціональну заміну державних органів добровільними об’єднаннями (заміна держави національною спілкою). Учений апелював до активнішої ролі “третього сектору” у складі суспільного і скорочення активності державного та муніципального секторів.

Політичні чинники впливу на суспільний сектор економіки розглядаються в теоріях А. Пікока і Дж. Вайзмана, Дж. Б’юкенена і Г. Таллока,

№ 438; *Barro R. Losers and Winners in Economic Growth* / R. Barro, J. W. Lee // NBER Working Paper. – 1993. – № 4341; *Engen E. M. Fiscal Policy and Economic Growth* / E. M. Engen, J. Skinner // NBER Working Paper. – 1992. – № 4223; Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hdr.undp.org>; *Rodrik D. Institutions for the High-Quality Growth: what They are and How to Acquire Them* / D. Rodrik // NBER Working Paper. – 2000. – № 7540; *Tanzi V. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective* / V. Tanzi, L. Schuknecht. – Cambridge : Cambridge University Press, 2000.

¹ *Грінберг Р. С. Экономическая социодинамика* / Р. С. Грінберг, А. Я. Рубінштейн. – М. : ИСЭПРЕСС, 2000. – 436 с.

² *Гумбольдт В. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства* / В. Гумбольдт. – М. : Прогресс, 1985.

В. Нісканена. Так, А. Пікок і Дж. Вайзман вперше здійснили аналіз динаміки державних витрат у часі та виявили цікаву закономірність: у кризові роки державні витрати зростають, проте із закінченням кризи не скорочуються і залишаються на попередньому рівні¹. Вчені пояснюють таку ситуацію з позиції політекономії державних витрат, коли, з одного боку, уряд завжди намагається витратити більше, а з другого – виборці не схильні платити податки. Отже, уряд вимушений враховувати думки виборців, якщо бажає зберегти свої позиції.

Під час війн, епідемій, стихійних лих та інших соціальних катаклізмів потрібні більші державні витрати, ніж за звичайних умов. Частково А. Пікок і Дж. Вайзман пояснили це “ефектом інспекції” – у період кризи суспільство “стурбоване” соціальними проблемами, а отже, держава вимушена розширювати програми допомоги населенню, а самі виборці готові платити за це вищі податки. Тому і після завершення кризи уряд може продовжувати фінансувати ці програми у “розширеному” вигляді, оскільки отримав на це схвалення суспільства в минулому.

Отже, розширення державного регулювання економіки виправдане доти, доки “фіаско держави” не починають перевищувати втрати від “фіаско ринку”. Розмір суспільного сектору має відповідати попиту на суспільні блага, масштабам зовнішніх ефектів, реальним можливостям країни щодо управління наявними ресурсами. Динаміка розвитку світової економіки у ХХІ ст. актуалізує необхідність реакції суспільного сектору також на прояви фінансово-економічних криз у контексті фінансової та соціальної політик.

Базові моделі державно-приватного партнерства

Об’єктивною тенденцією сучасного економічного розвитку в багатьох країнах є формування нових інституцій взаємодії держави та приватного підприємництва. Світовий досвід підтверджує, що це збільшує ефективність вирішення багатьох соціальних та економічних завдань, дає змогу раціонально поділити ризики між державним і приватним секторами економіки.

Складні форми організації ведення сучасного господарства неможливі без прямої участі держави в діяльності окремих галузей і сфер економіки. Основна економічна функція держави – створення умов (полі-

¹ Gemmel N. The Growth of the Public Sector, Theories and International Evidence / N. Gemmel. – Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 1993. – P. 53–71.

тичних, економічних, правових) суб'єктам економічної діяльності шляхом формування інституційного середовища.

Через державно-приватне партнерство формується нова інституційна структура господарства, метою якої є реалізація суспільно вагомих проектів. Йому властивий широкий спектр дії – від розвитку стратегічно важливих галузей до надання суспільних послуг у межах усієї країни чи окремих територій.

Державно-приватне партнерство (ДПП) – інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значимих проектів, у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково-дослідної та інженерно-конструкторської роботи до надання суспільних послуг.

Державно-приватне партнерство – це система співпраці приватного сектору, підприємств і організацій бізнесу з державними установами, а також регіональних корпорацій з державними підприємствами, установами з метою досягнення загальних економічних цілей, вирішення актуальних соціально-економічних завдань. В Україні ДПП здійснюється відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 № 2404-VI, яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними та основні принципи ДПП на договірній основі.

Об'єктами державно-приватного партнерства, відповідно до Закону, є об'єкти, які перебувають у державній або комунальній власності. Ними можуть бути існуючі, створювані або придбані об'єкти, при цьому існуючі об'єкти не підлягають приватизації і перебувають у державній або комунальній власності на весь термін дії договору ДПП.

Певні ознаки державно-приватного партнерства відрізняють його від інших форм відносин між державою та бізнесом: довгостроковий термін угоди про партнерство (від п'яти до 50 років); спеціальні форми фінансування проектів (приватне інвестування, спільне інвестування декількома учасниками); обов'язкова наявність конкурентного середовища (коли за кожен контракт або концесію відбувається боротьба між декількома потенційними учасниками); спеціальна форма розподілу відповідальності між партнерами (держава встановлює цілі проекту, а також визначає вартість і вимоги до проекту, а приватний партнер бере на себе розроблення, фінансування, будівництво та експлуатацію, управління, реалізацію послуг споживачам).

Державно-приватне партнерство має такі форми: контракти, оренда, лізинг, концесія, угода про розподіл продукції, інвестиційний контракт, акціонування і пайова участь приватного капіталу в державних підприємствах (спільні підприємства). На практиці часто використовують комбінації цих форм.

Вибір моделі державно-приватного партнерства відбувається з урахуванням його цілей, завдань і сфери, однак деякі моделі поширені в окремих галузях, де вони можуть бути найефективнішими.

Світовими лідерами в розвитку державно-приватного партнерства визнані США, Великобританія, Франція та Німеччина.

Перший досвід державно-приватного партнерства у Великобританії був набутий у 1981 р. у зв'язку з перебудовою лондонських доків на основі нової нерегульованої і ринково орієнтованої політики планування. У 1992 р. з метою розвитку ефективніших суспільних послуг високої якості заснована "Приватна фінансова ініціатива" (PFI). У 1997 р. процедури PFI були змінені, і було розроблено нові критерії урядової підтримки проєктів ДПП. Далі реалізовано низку успішних проєктів, серед яких варто назвати створення інтегрованої системи оброблення відходів на острові Уайт, будівництво шкіл у Бриджпорті та Дорсеті, будинків для людей похилого віку в Сурреї, поліцейського відділку в Ілкестоні, північного кільця Бірмінгема і залізничної мережі Кройтона і т. ін. У Великобританії щорічно укладається до 80 нових договорів про партнерство. За даними уряду, такі проєкти забезпечують 17 % економії для бюджету країни.

Франція також має сталі традиції державно-приватного партнерства, які включають діяльність "Співтовариства змішаної економіки" (SEM) і надання концесій. Законодавчі основи SEM закладено в 1966 та 1983 рр. Характерною рисою SEM є те, що державний сектор і місцева влада відповідно до законодавства мають велику частку в складі активів SEM і таким чином можуть відігравати вагомую роль в управлінні.

У США кооперація влади та бізнесу особливо поширена і заохочується на муніципальному рівні. Відповідно до даних Національної ради з державно-приватного партнерства (National Council for Public-Private Partnership) у США середнє місто використовує послуги комерційних фірм під час виконання 23 з 65 базових видів діяльності муніципальної влади (водогін, каналізація, збір сміття, шкільна освіта, експлуатація стоянок автотранспорту тощо).

У Німеччині ідея державно-приватного партнерства була використана у проєктах кооперативного будівництва. Перші некомерційні буді-

вельні організації створено на основі приватних ініціатив у середині ХІХ ст. У контексті співпраці некомерційних компаній з державним сектором такі компанії змушені накладати певні обмеження на власний бізнес і політику отримання прибутків. В обмін на це держава надає їм податкові пільги. Починаючи з другої половини 1980-х років, значення державно-приватного партнерства в Німеччині особливо зростає. Цей процес розпочався, зокрема, з великих проектів відновлення та перебудови міської інфраструктури в землі Північний Рейн-Вестфалія. Було внесено необхідні зміни в структурну політику, завдяки яким певною мірою пом'якшено нестачу державного фінансування. У контексті нової тоді регіональної структурної політики на початку 1990-х років було створено агентства розвитку, які об'єднували державних партнерів (наприклад, місцеву владу) та приватних гравців (землевласників, торгові асоціації та ін.). Як ключовий пріоритет такі агентства поставили мету відновити занедбані землі.

Отже, у зарубіжних країнах проекти, здійснені в рамках державно-приватного партнерства, можна побачити в різних галузях економіки. За кордоном для заохочення приватного капіталу до реалізації непривабливих проектів держава разом із матеріальним внеском забезпечує суспільно значимі проекти грошима (бюджетні надходження) або квазі-грошима (податкові пільги, дотації). Проте найціннішим її внеском є, на наш погляд, саме право на здійснення проекту ДПП – гарантована монополія на використання виділеного ресурсу тільки тим підприємством, яке реалізує проект і сприяє розвитку національної економіки.

1.3. ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ

У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” ставиться завдання підвищення ефективності управління державними фінансами, зокрема через запровадження середньострокового бюджетного планування. Як зазначалося, для формування середньострокової бюджетної політики як цілісної сукупності заходів виконавчої влади, спрямованих на забезпечення досягнення середньострокових цілей соціально-економічного розвитку країни, необхідна наявність найважливіших елементів-складових:

- 1) погодження державної програми (стратегії) соціально-економічного розвитку;

- 2) сформованість інституцій та процедур, що забезпечують якісне середньострокове макроекономічне і бюджетне прогнозування;
- 3) наявність процедур вироблення “фіскальних правил”, зокрема в частині обмеження середньострокових параметрів державного боргу та бюджетного дефіциту/профіциту;
- 4) наявність процедур і механізмів формування “бюджетних лімітів” для головних розпорядників коштів, моніторингу і забезпечення їх виконання;
- 5) наявність механізмів сполучення елементів “річного” і “середньострокового” в бюджетному плануванні (середньострокові бюджетні програми, ПЦМ, інвестиційні програми тощо).

Середньостроковому бюджетному прогнозу належить особлива роль: такий прогноз містить індикативні прогнозні показники зведеного та державного бюджетів за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, державного боргу та гарантованого державою боргу, взаємовідносин державного та місцевих бюджетів, а також бюджетних програм, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних проектів. Саме від цих індикативних показників відштовхуються всі учасники процесу середньострокового бюджетного планування, а також бізнесові кола, які працюють у такому макроекономічному середовищі та взаємодіють з бюджетними установами. Для останніх індикативні прогнозні показники не є догмою, проте вони так чи інакше враховуються бізнесом при плануванні майбутньої економічної діяльності.

В Україні Прогноз Державного бюджету України на новій основі вперше розроблено Міністерством фінансів України на період 2013–2014 рр. Він розроблявся з урахуванням Бюджетного та Податкового кодексів України, Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, державних цільових програм, найкращого досвіду розвинутих європейських держав у сфері середньострокового бюджетного планування. Прогноз схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318.

Зауважимо, що Прогноз Державного бюджету України на 2013–2014 роки здійснювався в умовах відсутності затвердженої державної програми соціально-економічного розвитку України на середньострокову чи тривалу перспективу (стратегії соціально-економічного розвитку), що може впливати на точність прогнозування індикативних показників. Пізніше за ініціативою Президента України на розгляд Верховної Ради України було подано проект Закону України “Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів)” (реєстр. № 9665 від 30.12.2011), який Верховна Рада України прийняла 17.05.2012¹.

Законом розширено повноваження Президента України відповідно до внесених до Конституції України змін, підвищено роль ініційованих ним стратегічних документів у системі документів державного стратегічного планування, насамперед щорічних послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Зміни, внесені Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів)”, нині враховуються в контексті виконання Плану національних дій на 2012 рік та підготовки заходів Плану національних дій на 2013 рік, а також при підготовці до другого читання законопроекту “Про державне стратегічне планування”.

Найпоширенішими методами, які використовуються в бюджетному прогнозуванні, є екстраполяція наявних тенденцій на майбутні періоди, створення економіко-математичних моделей фінансових явищ і процесів та використання цих моделей для визначення показників бюджету при очікуваних значеннях змінних, а також експертні оцінки. Вітчизняна економіка має особливості. У світовому господарстві Україна позиціонується як мала економіка, зорієнтована на експортне виробництво товарів переважно з низькою доданою вартістю (тобто сировинних товарів). Високий рівень інтеграції вітчизняної економіки в глобальну зумовляє її значну чутливість до світових катаклізмів, збільшує волатильність макроекономічних та, відповідно, бюджетних параметрів. Це необхідно враховувати при прогнозуванні, що часто унеможлиблює механічне перенесення методів прогнозування, які добре себе зарекомендували в стабільних умовах інших економік, на українські реалії. Імовірно, саме ця обставина й зумовлює значні розбіжності між показниками середньострокових прогнозів доходів зведеного бюджету України, які надавались урядом, починаючи з 2005 р., з фактичними даними виконання дохідної частини (рис. 1.4).

Ці розбіжності вказують, що в Україні й надалі має тривати процес удосконалення методології середньострокового бюджетного прогнозу-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів) : проект Закону України від 30.12.2011 № 9665 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42256.

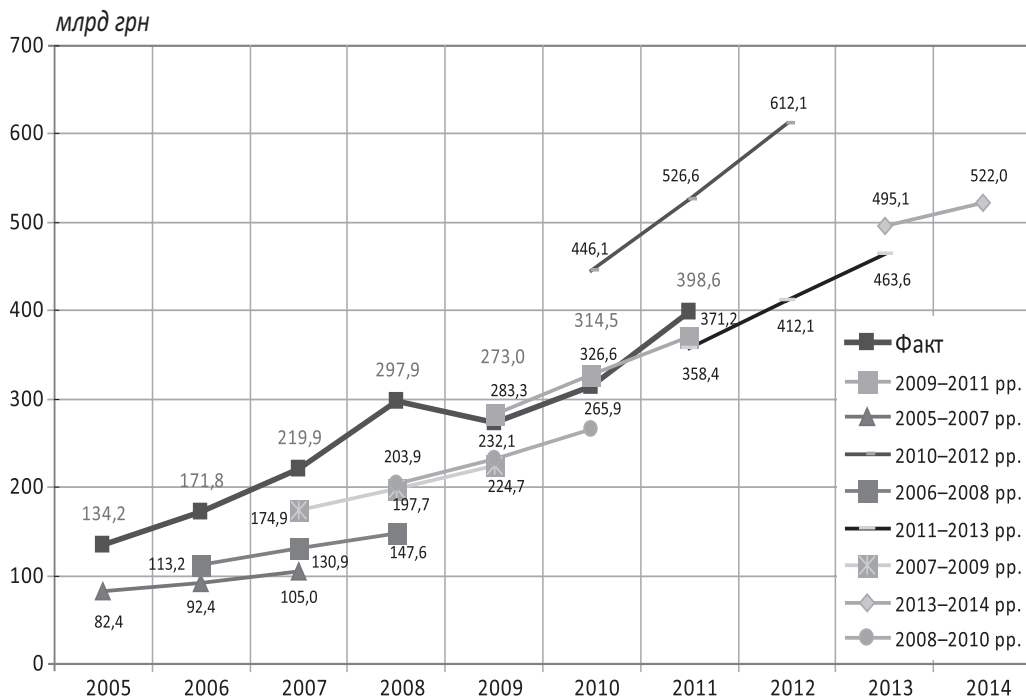


Рис. 1.4. Щорічний середньостроковий урядовий прогноз доходів зведеного бюджету України та фактичне виконання доходів

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>; постанов Кабінету Міністрів України: “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на 2005–2007 роки” від 09.09.2003 № 1427, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2006–2008 роки та довгострокову перспективу” від 14.09.2004 № 1202, “Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2007–2009 роки” від 14.09.2005 № 913, “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки” від 25.09.2006 № 1359, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2009–2011 роки” від 10.10.2007 № 1216, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2010–2012 роки” від 13.09.2008 № 828, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011–2013 роки” від 12.09.2009 № 988, “Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки” від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

вання. Щодо наявності офіційних методик прогнозування доходів бюджету, то, на жаль, на сьогодні в Україні затверджена лише методика прогнозування податку на додану вартість (спільний наказ Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТУ), Державної податкової служби України (ДПСУ) та Державної митної служби України “Про затвердження Методики прогнозування надходжень податку на додану вартість” від 31.08.2004 № 545/315/502/637).

При практичному прогнозуванні доходів бюджету на коротко- і середньострокову перспективу підрозділи Міністерства фінансів України використовують декілька підходів.

Метод прямого рахунку використовується, зокрема, при прогнозуванні надходжень від податку на прибуток. Основою інформаційного забезпечення є зведена декларація з податку на прибуток підприємств за даними ДПСУ та значення макроекономічних показників у майбутні періоди, які наводяться в середньостроковому прогнозі економічного і соціального розвитку України, затвердженому Кабінетом Міністрів України. У процесі прогнозування при оцінці очікуваних надходжень враховується також вплив наявної податкової заборгованості, наданих розстрочок із податку, переplat та інших чинників. Інформація про ці показники отримується на основі звітних даних ДПСУ. Логічна схема зазначеного прогнозного розрахунку наведена на рис. 1.5.

В інформаційному забезпеченні розрахунку прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств загалом використовується близько 20 показників, а саме:

Д – доходи, що враховуються при обчисленні об’єкта оподаткування, включаються до доходів звітного періоду;

В – видатки, що враховуються при обчисленні об’єкта оподаткування;

АМ – сума амортизаційних відрахувань за три місяці розрахункового кварталу, обчислених із застосуванням обраного платником податку методу нарахування амортизації відповідно до кожної групи основних засобів;

ОБ – прибуток із джерелом походження в Україні та за її межами, який визначається шляхом зменшення суми доходів звітного періоду на собівартість реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг та суму інших витрат звітного податкового періоду;

П_{зв} – прибуток, звільнений від оподаткування;

П_о – прибуток, що підлягає оподаткуванню;

СТ_% – законодавчо встановлена ставка податку;

ПП – нарахована сума податку на прибуток;

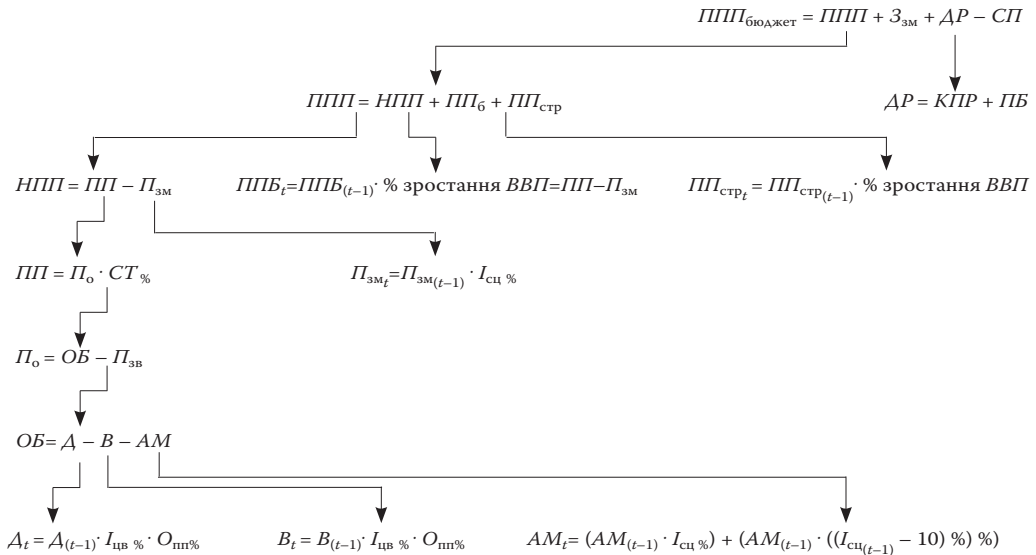


Рис. 1.5. Розрахунок прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств

Складено за: Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

$П_{\text{зм}}$ – зменшення нарахованої суми прибутку;

$НПП$ – всього нарахувань з податку на прибуток за підприємствами;

$I_{\text{цв}}$ – індекс цін виробників;

$I_{\text{цн}} \%$ – індекс споживчих цін;

$O_{\text{пп}}$ – обсяг продукції промисловості;

$ПП_{\text{б}}$ – податок на прибуток банківських установ;

$ПП_{\text{стр}}$ – податок на прибуток страхових організацій;

$ППП$ – загальна сума нарахованого податку на прибуток;

$ППП_{\text{бюджет}}$ – прогнозна сума податку на прибуток до зведеного бюджету;

$ДР$ – додатковий ресурс;

$КПР$ – контрольно-перевірочна робота;

$СП$ – сума переплат;

$ПБ$ – сума погашення податкового боргу;

$З_{\text{зм}}$ – законодавчі зміни, що впливають на надходження з податку на прибуток прогнозного періоду;

t – індекс часового періоду.

Методики прогнозного розрахунку надходжень з податку на прибуток підприємств та інших податків затверджено наказом Міністра фінансів України від 24.12.2010 № 1646, вони використовуються для прогнозування показників дохідної частини в короткостроковому (квартальному) та річному періоді, але окремі складові цих методик можуть бути основою для створення методик середньострокового прогнозування.

Загалом детальний аналіз методів, інформаційного забезпечення, процедури прогнозування цього та інших бюджетоформуючих податків дає змогу виявити низку факторів, які ускладнюють процес прогнозування.

По-перше, прогнозування потребує залучення великої кількості економічних показників (в окремих випадках їх понад 40), які надаються з різних джерел: ДПСУ, Державної казначейської служби України (ДКСУ), МЕРТ, Державної служби статистики України (ДССУ), Пенсійного фонду України. Таким чином, воно стає доволі трудомістким та тривалим процесом.

По-друге, велика кількість використовуваних економічних показників погіршує точність прогнозу, оскільки похибки передбачення прогнозних значень показників-складових при розрахунках інтегруються в похибці фінального розрахунку.

Експертний метод. При здійсненні прогнозів податкових надходжень на 2012–2014 рр. фахівці Міністерства фінансів України враховують ряд факторів, пов'язаних зі зміною податкового законодавства в майбутні періоди. Наприклад, при прогнозуванні надходжень з податку на прибуток підприємств на 2012 р. фахівці Міністерства враховували:

- зниження ставки податку з 23 % у 2011 р. до 21 % у 2012 р., при цьому у I кв. 2012 р. податок на прибуток сплачувався за ставкою 23 % (відповідно до ПКУ термін сплати податку за IV кв. 2011 р. у I кв. 2012 р.);
- продовження дії податкових канікул для новостворених та малих підприємств. На податкові надходження не впливає, оскільки зазначені підприємства не сплачували податок ні у 2011 р., ні у 2012 р.;
- продовження дії галузевих пільг для підприємств легкої, суднобудівної та літакобудівної промисловості, підприємств із надання готельних послуг, підприємств машинобудування для агропромислового комплексу та інших. На надходження не впливає, оскільки ці пільги вже діяли протягом 2011 р.;

- прогнозоване зростання прибутку прибуткових підприємств – 117,5 % за даними МЕРТ (2011 р. – 242,3 млрд грн; у 2012 р. – 284,7 млрд грн);
- зростання прогнозних надходжень з податку на прибуток підприємств – 116,7 % до очікуваних надходжень у 2011 р. за розрахунками Міністерства фінансів України (2011 р. – 48 млрд грн; у 2012 р. – 56 млрд грн);
- нижчу, ніж у 2011 р., питому вагу надходжень з податку на прибуток у прибутку прибуткових підприємств – 19,7 % (2011 р. – 19,8 %);
- збереження питомої ваги надходжень податку на прибуток у ВВП на рівні 2010 р. та 2011 р. – 3,7 %.

Безпосередньо процес прогнозування мав кілька етапів.

На першому етапі за даними ДССУ визначалася поквартальна питома вага прибутку прибуткових підприємств 2010 р. Зокрема, встановлено, що у I кв. вона становила 24,8 %; у II кв. – 26,5, а у III і IV кв. – 21,7 та 26,9 % відповідно.

На другому етапі здійснювався розподіл прогнозної суми прибутку прибуткових підприємств на 2012 р. поквартально за питомою вагою кварталів у 2010 р. (прогнозна сума прибутку прибуткових підприємств 2012 р. взята за даними МЕРТ). Обчислено, що сума прибутку прибуткових підприємств у I кв. 2012 р. становитиме 65 202 млн грн, у II кв. – 70 665 млн, а у III та IV кв. – 61 919 млн та 273 289 млн грн відповідно.

Третій етап розрахунку зводився до уточнення оцінок у перехідні квартали. Оскільки, відповідно до законодавства, у I кв. сплачується податок на прибуток за результатами роботи у IV кв., для розрахунку враховано розрахунковий прибуток прибуткових підприємств за IV кв. 2011 р. та ставку податку, яка діяла в цьому періоді. Тому в I кв. використовувалася ставка 23 %, а у II–IV кв. розрахунок здійснювався за ставкою 21 %.

Знаючи поквартальну суму прибутку прибуткових підприємств у 2012 р. та ставки податку, шляхом множення розраховано значення поквартальних сум податку на прибуток підприємств у 2012 р.: у I кв. – 14 997 млн грн, у II кв. – 14 840 млн, у III і IV кв. – 15 856 млн і 13 003 млн грн відповідно. Підсумувавши всі поквартальні значення, отримуємо річну суму податку в розмірі 58 695 млн грн, однак, з огляду на суму переплат обсягом 2662 млн грн, остаточний прогноз на 2012 р. з податку на прибуток підприємств визначено у розмірі 56 033 млн грн, а з урахуванням можливих змін законодавства – близько 58 млрд грн.

Метод прогнозування за питомими вагами у ВВП використовується достатньо тривалий час і передбачає прогнозування питомих ваг складових у ВВП за складовими надходжень у доходах щодо ВВП і обрахунків на основі цих складових відповідно до прогнозованого ВВП.

Використання цього методу прогнозування надає можливість отримувати розрахунки з достатньою точністю, але можливе лише за умов стабільної динаміки розвитку економіки.

Зважаючи на недосконалість наявних підходів до середньострокового прогнозування доходів бюджету та з огляду на необхідність застосування передового зарубіжного досвіду у цій галузі, на увагу заслуговує підхід до створення методики середньострокового прогнозування доходів основних бюджетоформуючих податків на базі відомих розробок, адаптованих у пострадянських країнах, зокрема Казахстані.

Особливістю розроблюваної методики прогнозування є використання оцінки окремих податкових надходжень до бюджету із застосуванням показника “ефективна ставка податку”, який є відношенням сумарних надходжень із певного податку до величини реальної податкової бази.

На відміну від ставки, обумовленої податковим законодавством, ефективна ставка відображає величину неподаткових відрахувань щодо обсягу потенційної бази, а податкових надходжень щодо реальної податкової бази, яка є вужчою за потенційну внаслідок виключення деяких об'єктів з оподаткування. Ефективна ставка податку може відрізнитися від законодавчо встановленої ставки оподаткування внаслідок урахування податкових пільг, застосування декількох (відмінних від стандартної) податкових ставок, наявності податкової недоїмки, ухиляння від сплати податку тощо.

Методика розрахунку податку на прибуток підприємств. Перший підхід до прогнозування податку на прибуток підприємств базується на прогнозованому обсязі податкової бази за формулою:

$$ППП_t = База_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (1.1)$$

де $ППП_t$ – податок на прибуток підприємств у майбутній прогнозований період; $База_t$ – база оподаткування у майбутній прогнозований період; $S_{\text{ефект}}$ – ефективна ставка, що визначається через відомі показники у попередній період:

$$S_{\text{ефект}} = \frac{ППП_{t-1}}{База_{t-1}} \cdot 100, \quad (1.2)$$

де $ППП_{t-1}$ – обсяг податку на прибуток підприємств за попередній період; $База_{t-1}$ – база за попередній період.

Другий підхід використовує інформацію про нараховану та сплачену суму податку на прибуток підприємств у розрізі великих платників податків, що підлягають моніторингу ДПСУ, результати річних перерахунків за податковими деклараціями.

Прогноз за цим варіантом здійснюється на основі оцінки очікуваних надходжень податку на прибуток підприємств від великих платників податків у поточному році та визначеної частки надходжень податку від великих платників податків у загальному обсязі надходжень податку за попередні три роки, враховуючи звітний. З очікуваного надходження податку виключаються разові платежі, що мають несистемний характер і не залежать від виробничої діяльності, зокрема, великі розміри річних перерахунків, отриманих за рахунок тимчасових факторів (коливання цін, структурних змін), і суми, донараховані за актами перевірок.

Розрахунок прогнозованої суми надходжень корпоративного прибуткового податку загалом визначається за формулою:

$$P_{\text{прогноз}} = \frac{P_{\text{очікуване}}}{A_{\text{факт}}} \cdot 100 \% \cdot \frac{V_{\text{темпл}}}{100 \%}, \quad (1.3)$$

де $P_{\text{прогноз}}$ – прогнозована сума податку на прибуток підприємств; $P_{\text{очікуване}}$ – очікуване надходження податку від великих платників податків у поточному році; $A_{\text{факт}}$ – частка надходжень податку від великих платників податків у загальному обсязі надходжень, %; $V_{\text{темпл}}$ – темп зростання валового внутрішнього продукту на плановий період, %.

Розрахунок річного очікуваного надходження податків від великих платників податків для прогнозування здійснюється за формулою:

$$P_{\text{очікуване}} = \frac{P_{\text{звіт}} - P_{\text{разове}}}{M_{\text{факт}}} \cdot 12, \quad (1.4)$$

де $P_{\text{очікуване}}$ – очікуване надходження податку в поточному році; $P_{\text{звіт}}$ – надходження податку за звітний період поточного року; $P_{\text{разове}}$ – разові податкові надходження; $M_{\text{факт}}$ – кількість місяців у звітному періоді поточного року.

Методика розрахунку податку на доходи фізичних осіб. При використанні *першого* варіанта базою прогнозу податку на доходи фізичних осіб є загальний обсяг заробітної плати у прогнозованому періоді, яка зменшується на загальну суму єдиного соціального внеску та соці-

альну пільгу, отримана різниця множиться на ефективну ставку податку за формулою:

$$ПДФО_t = \left(ЗП_t - (ЗП_t \cdot 0,061) - \left(\frac{ПМ_t}{2} \cdot C_{\text{чпо}} \cdot 0,2 \right) \right) \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (1.5)$$

де $ПДФО_t$ – податок на доходи фізичних осіб у прогнозованому році; $ЗП_t$ – заробітна плата за рік; 0,061 – ставка єдиного соціального внеску; $ПМ_t$ – розмір прожиткового мінімуму у прогнозованому році, до 1 січня 2015 р. пільга становить 50 %; 0,2 – відсоток працівників що отримають право на соціальну пільгу (обсяг заробітної плати яких не перевищує 1300 грн); $C_{\text{чпо}}$ – чисельність працюючих осіб;

$S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка, визначається таким чином:

$$S_{\text{ефект}} = \frac{ПДФО_{t-1}}{ЗП_{t-1}} \cdot 100, \quad (1.6)$$

де $ПДФО_{t-1}$ – сума податку на доходи фізичних осіб за звітний період; $ЗП_{t-1}$ – заробітна плата за рік за звітний період.

Другий варіант. Прогноз обсягу податку на доходи фізичних осіб визначається на основі очікуваного обсягу доходу за поточний рік, скоригованого на прогнозований темп зростання доходів платників податків та застосування середньої ефективної ставки за формулою:

$$ПДФО_t = O_{\text{дох}} \cdot \frac{T_{\text{фзД}}}{100 \%} \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (1.7)$$

де $ПДФО_t$ – прогнозована сума податку на доходи фізичних осіб; $O_{\text{дох}}$ – очікуваний обсяг доходу за поточний рік; $T_{\text{фзД}}$ – темп зростання доходу в планованому році; $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка.

Зважаючи на обсяг доходів фізичних осіб та надходжень з податку на них за попередній рік або звітний період поточного року, необхідно визначити середню ефективну ставку податку, що склалася, за формулою:

$$S_{\text{ефект}} = \frac{P_{\text{звіт}}}{OD} \cdot 100 \%, \quad (1.8)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; $P_{\text{звіт}}$ – сума податку з доходів фізичних осіб за звітний період; OD – обсяг доходу за звітний період.

Водночас для орієнтира необхідно зробити розрахунок очікуваного й прогнозованого надходження податку на базі динаміки надходження в поточному році та за ряд років. При розрахунку прогнозу слід виключити з очікуваного надходження податку разові платежі, що мають несистемний характер.

Методика розрахунку податку на додану вартість. При прогнозуванні цього податку розрахунок за товарами та послугами, виробленими в Україні та ввезеними на її територію, проводиться окремо.

Підхід до прогнозування податку на додану вартість на вироблені в країні товари базується на прогнозованому обсязі валової доданої вартості, що вираховується за питомою вагою у ВВП за формулою:

$$ПДВ_t = ВДВ_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (1.9)$$

де $ПДВ_t$ – податок на додану вартість у прогнозованому році; $ВДВ_t$ – валова додана вартість у прогнозованому році; $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка:

$$S_{\text{ефект}} = \frac{ПДВ_{t-1}}{ВДВ_{t-1}} \cdot 100, \quad (1.10)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; $ПДВ_{t-1}$ – сума прибуткового податку за звітний період; $ВДВ_{t-1}$ – обсяг валової доданої вартості за звітний період.

Підхід до прогнозування податку на додану вартість на ввезені на територію України товари та послуги базується на прогнозованому обсягу імпорту на плановий період за формулою:

$$ПДВ_t = V_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (1.11)$$

де $ПДВ_t$ – податок на додану вартість у прогнозованому році; V_t – обсяг імпорту на плановий період; $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка.

$$S_{\text{ефект}} = \frac{ПДВ_{t-1}}{V_{t-1}} \cdot 100, \quad (1.12)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; $ПДВ_{t-1}$ – сума прибуткового податку за звітний період; V_{t-1} – обсяг імпорту у звітному періоді.

Методика розрахунку акцизного податку. При його прогнозуванні розрахунок на підакцизні товари, вироблені в Україні, та за імпортованими підакцизними товарами здійснюється окремо.

За основу розрахунку прогнозу на підакцизні товари, вироблені в Україні, беруться відомості про обсяг виробництва підакцизних товарів на плановий період і середню ефективну ставку за формулою:

$$Акциз_t = V_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (1.13)$$

де $Акциз_t$ – надходження від акцизного податку в прогнозованому періоді; V_t – прогнозований обсяг виробництва підакцизної продукції (1.14); $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка (1.15).

$$V_t = (0,2V_{t-3} + 0,3V_{t-2} + 0,5V_{t-1}), \quad (1.14)$$

де V_{t-n} – обсяг виробництва підакцизної продукції у минулих періодах; 0,2; 0,3; 0,5 – емпірично визначені вагові коефіцієнти.

$$S_{\text{ефект}} = \frac{\text{Акциз}_{t-1}}{V_{t-1}} \cdot 100, \quad (1.15)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; Акциз_{t-1} – сума надходжень від акцизного податку у звітному періоді; V_{t-1} – прогнозований обсяг виробництва підакцизної продукції у звітному періоді.

Основою розрахунку прогнозу надходжень від акцизного податку на імпортовані товари є показник обсягу імпорту згідно з постановами Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування” на відповідні роки. Розрахунок здійснюється за формулою:

$$\text{Акциз}_t = V_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (1.16)$$

де Акциз_t – надходження від акцизу у прогнозованому періоді; V_t – прогнозований обсяг імпорту підакцизної продукції (1.17); $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка (1.18).

$$V_t = (0,2V_{t-3} + 0,3V_{t-2} + 0,5V_{t-1}), \quad (1.17)$$

де V_{t-n} – обсяг імпорту підакцизної продукції в минулих періодах.

$$S_{\text{ефект}} = \frac{\text{Акциз}_{t-1}}{V_{t-1}} \cdot 100, \quad (1.18)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; Акциз_{t-1} – сума надходжень від акцизного податку з імпортової продукції у звітному періоді; V_{t-1} – прогнозований обсяг імпорту підакцизної продукції у звітному періоді.

З огляду на те, що на сьогодні в Україні розроблено та затверджено на державному рівні лише методику прогнозування податку на додану вартість, фахівці Міністерства фінансів України та науковці продовжують вишукувати, розробляти й апробувати методики прогнозування, які дали б найкращий результат.

Як один із прикладів оцінимо можливості середньострокового моделювання надходжень із податку на прибуток на основі методів, які використовуються в міжнародній практиці, а також багатофакторної економічної моделі, до інформаційного забезпечення якої залучалися, зо-

крема, основні показники, що використовуються в урядовому прогнозі економічного та соціального розвитку України на 2013 та 2014 рр. (постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1216). У цій постанові надано середньостроковий прогноз: валового внутрішнього продукту; індексу споживчих цін; індексу цін виробників промислової продукції; прибутку прибуткових підприємств; фонду оплати праці найманих працівників; середньомісячної заробітної плати; кількості зайнятих економічною діяльністю у віці 15–70 років; рівня безробіття; продуктивності праці; сальдо торговельного балансу; експорту товарів і послуг; імпорту товарів і послуг.

Податок на прибуток підприємств є одним з бюджетоутворюючих податків, становлячи значну частку як у ВВП, так і у структурі доходів зведеного бюджету (табл. 1.8).

Відносні показники надходжень ППП відображають структуру економічної системи, що дає змогу простежувати тенденції структурних змін в економіці на довгостроковому проміжку часу. Як бачимо з табл. 1.8, спостерігаються трирічні цикли зміни частки ППП у доходах ЗБУ. Так, з 2000 по 2002 р. надходження від ППП становили в середньому 15,2 %, з 2003 по 2005 р. – 17,5, з 2006 по 2008 р. – 15,6, а з 2009 по 2011 р. – 12,8 %, що свідчить про відносну стабільність структури економіки впродовж трирічного проміжку часу. Аналогічні закономірності спостерігаються і в динаміці надходжень ППП як частки ВВП. Зміну середнього трирічного рівня цієї частки можна бачити у 2000, 2003, 2006 та 2009 рр. Цю особливість також варто враховувати при розробленні середньострокових планів.

Щодо динаміки річних надходжень, то привертає увагу порівняно суттєве їх збільшення у 2003 р., що пов'язується із сукупним ефектом від зни-

Таблиця 1.8

Динаміка частки ППП у доходах зведеного бюджету України та ВВП, %

Показник	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Частка ППП у доходах ЗБУ	19,7	19,9	15,7	15,1	15,2	17,6	17,7	17,5	15,2	15,6	16,1	12,1	12,8	13,7
Частка ППП у ВВП	5,6	5,0	4,5	4,1	4,2	5,0	4,7	5,3	4,8	4,8	5,0	3,6	3,8	4,2

Складено за даними: Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.treasury.gov.ua.

ження ставки податку, розширення бази оподаткування та введення податкової декларації з податку на прибуток підприємства (рис. 1.6).

У 2004 р. у декларації була здійснена заміна щомісячних розрахунків авансових платежів із податку на прибуток на квартальні. Щомісячні розрахунки виявилися неефективними, оскільки ускладнювали адміністрування та процес сплати податку його платниками.

Зростання надходжень із податку на прибуток підприємств у 2005 р. було зумовлено низкою факторів, серед найсуттєвіших з яких – скасування спеціальних економічних зон¹, а також інвестиційний бум, зумовлений поліпшенням інвестиційного клімату.

Для квартальних надходжень ППП також спостерігаються певні особливості. Згідно з податковою декларацією з податку на прибуток під-

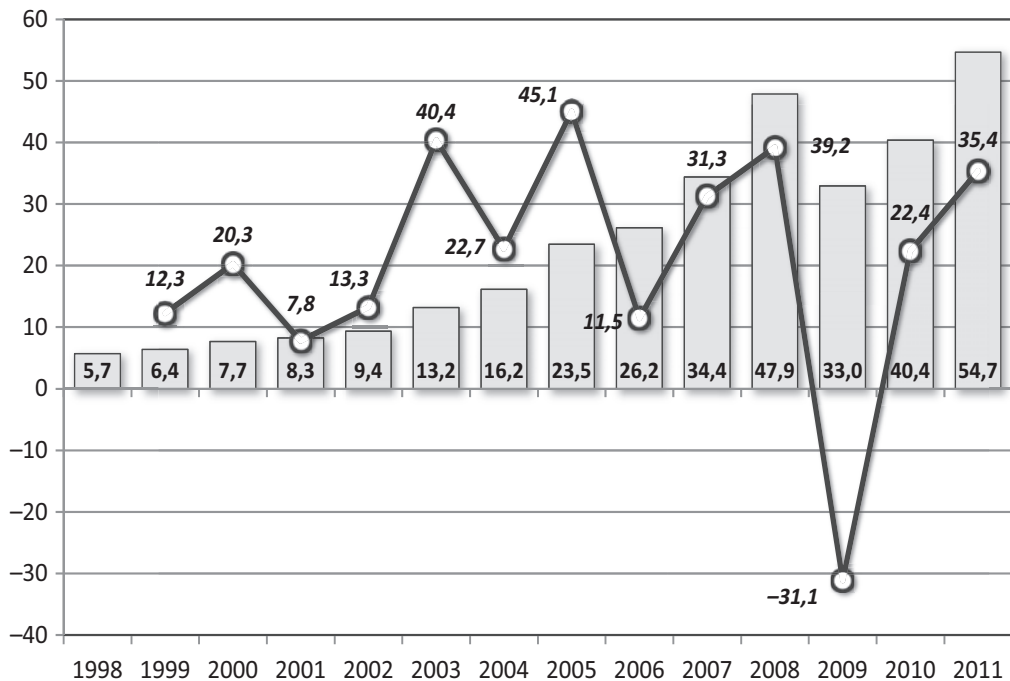


Рис. 1.6. Динаміка річних надходжень та темпів приросту надходжень ППП до зведеного бюджету України

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

¹ Про внесення змін до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”: закон України від 01.07.2004 № 1957-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

приємства, яку було введено в 2003 р., надходження від такого податку за останній квартал звітного податкового року потрапляли до бюджету протягом останнього місяця року¹, а не переносилися на наступний квартал, як для перших трьох кварталів. На квартальну динаміку також впливала практика використання підприємствами законодавчої норми про перенесення своїх балансових збитків на наступні податкові періоди як інструмент зменшення рівня оподаткування². Ці закономірності необхідно враховувати при здійсненні короткострокових прогнозів.

У міжнародній практиці для середньострокового прогнозування використовується відносно невелика кількість показників, які, здебільшого офіційно надаються урядовими установами на три–чотирирічну перспективу, широко використовується також сценарний підхід³.

Серед найбільш поширених у міжнародній практиці методів, які використовуються для середньострокового прогнозування доходів бюджету⁴ і можуть бути застосованими для прогнозування надходжень з податку на прибуток підприємств, є, як зазначалося, так званий метод ефективної ставки. Прогнозний показник обсягу податку на прибуток у цьому разі можна розраховувати за формулами (1.1) та (1.2).

Результати прогнозування надходжень від ППП за методом ефективної ставки з використанням ВВП як податкової бази представлено у табл. 1.9. При розрахунку прогнозних показників податку на прибуток підприємств на 2012–2014 рр. використовувався песимістичний прогноз обсягу ВВП, наведений у постанові Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1216⁵. Ефективна ставка розрахована як середня ефектив-

¹ Про внесення змін до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” : закон України від 24.12.2002 № 349-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

² Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України : у 6 т. Т. 3: Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів : монографія / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. – К. : НДФІ, 2004. – 308 с.

³ Republique Francaise. Minestere de L'Economie des Finances et de L'Industrie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economie.gouv.fr>.

⁴ Government Offices of Sweden Ministry of Finance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2062?setEnableCookies>.

⁵ Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1216 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – <http://www.rada.gov.ua>.

Таблиця 1.9

**Прогнозування надходжень з ППП за методом ефективної ставки
із застосуванням обсягу ВВП як умовної бази оподаткування**

Рік	ВВП, млрд грн	Податок на прибуток підприємств, млрд грн		Абсолютне відхилення, млрд грн	Ефективна ставка
		Прогнозне значення	Фактичне значення		
1998	102,6	–	5,7	–	–
1999	130,4	–	6,4	–	–
2000	170,1	8,9	7,7	–	0,0500
2001	204,2	10,2	8,3	–	0,0450
2002	225,8	10,1	9,4	–	0,0425
2003	267,3	11,4	13,2	–	0,0439
2004	345,1	15,1	16,2	–	0,0460
2005	441,5	20,3	23,5	–	0,0498
2006	544,2	27,1	26,2	–	0,0494
2007	720,7	35,6	34,4	1,2	0,0497
2008	948,1	47,1	47,9	0,8	0,0488
2009	913,3	44,6	33,0	11,6	0,0448
2010	1 094,6	49,0	40,4	8,6	0,0412
2011	1 314,0	54,1	54,7*	0,6	0,0382
2012	1 500,0	57,3 ± 4,6	53,5**	–	0,0382
2013	1 687,8	64,5 ± 4,6	60,6***	–	0,0382
2014	1 854,1	70,8 ± 4,6	65,4***	–	0,0382

* Уточнена інформація Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/159400>.

** Інформація з Пояснювальної записки до Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік” (Інформація про соціально-економічне становище країни та основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GF6Y000A.html).

*** Прогнозні показники Міністерства фінансів України (Про схвалення прогнозу Державного бюджету України на 2013–2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2012-%D0%BF>).

Складено за розрахунками автора.

на ставка за три попередні роки, оскільки в цьому разі відхилення фактичних і розрахункових (“прогнозних” для минулих періодів) значень надходжень із досліджуваного податку було найменшим.

Точність, з якою надаються прогнозні величини для 2013–2014 рр., становить 4,6 млрд грн. Вона визначена на основі врахування відхилень

прогнозних та фактичних значень ППП за останні п'ять років включно з 2011 р. Відхилення в більш ранні роки, з огляду на інфляційний вплив, при розрахунку величини середнього відхилення не застосовувалися.

Перевагою використання методу ефективної ставки є можливість застосування різних баз для підвищення точності розрахунку прогнозного показника. У рамках нашого дослідження надходжень податку на прибуток підприємств одним із найбільш відповідних економічних показників як бази є прибуток (фінансовий результат) прибуткових підприємств. За аналізований період відбувалися також зміни ставки оподаткування, що справляли прямий вплив на обсяг надходжень від ППП. Очевидно, що адекватною базою для розрахунку ефективної ставки буде ряд, розрахований як добуток: $k \cdot FR = (\text{Ставка}) \cdot (\text{Фінансовий результат})$, в якому показник *Ставка* – це ставка оподаткування податком на прибуток підприємств, *Фінансовий результат* – фінансовий результат прибуткових підприємств.

Застосуємо цей показник для прогнозування методом ефективної ставки (табл. 1.10).

Отримані значення для 2012, 2013, 2014 рр. становлять $53,7 \pm 4,6$, $55,1 \pm 4,6$, $51,9 \pm 4,6$ млрд грн відповідно, і на 2012 та 2013 рр. є близькими до значень прогнозних показників Міністерства фінансів України.

Таким чином, підхід до середньострокового прогнозування з використанням методу ефективної ставки, за умови правильного вибору бази, може вважатися допустимим. Точність, яку гарантує цей метод, однак, є невисокою, що може бути пов'язане з нестабільністю українського економічного середовища та його підвищеною чутливістю до кризових явищ і, відповідно, ширшим діапазоном зміни основних макроекономічних параметрів, слабкою передбачуваністю поведінки тіньового сектору економіки тощо. Саме це призводить до досить істотних відхилень прогнозованих і фактичних даних протягом 2007–2011 рр. та зумовлює величину похибки 4,6 млрд грн. Як наслідок, багато методів і прийомів моделювання, які доволі непогано зарекомендували себе стосовно економік розвинутих країн, не завжди спрацьовують у вітчизняних умовах. Це потребує розроблення нових підходів, за допомогою яких можна до певної міри нівелювати недоліки наявних методів моделювання¹.

Розглянемо можливість підвищення точності прогнозування за рахунок використання для прогнозування економетричних моделей, у

¹ Лондар С. Л. Моделювання надходжень із податку на прибуток підприємств в умовах українського економічного середовища / С. Л. Лондар // Фінанси України. – 2010. – № 12. – С. 12–20.

Таблиця 1.10

**Прогнозування надходжень ППП за методом ефективної ставки
із застосуванням $k \cdot FR$ як податкової бази**

Рік	$k \cdot FR$, млрд грн	Податок на прибуток підприємств, млрд грн		Абсолютне відхилення, млрд грн	Ефективна ставка
		Прогнозне значення	Фактичне значення		
1998	6,0	–	5,7	–	–
1999	8,1	–	6,4	–	–
2000	10,8	8,8	7,7	–	0,8177
2001	11,5	8,5	8,3	–	0,7416
2002	10,9	8,3	9,4	–	0,7657
2003	13,2	11,4	13,2	–	0,8614
2004	18,4	16,8	16,2	–	0,9143
2005	22,3	21,8	23,5	–	0,9781
2006	27,7	26,6	26,2	–	0,9600
2007	45,7	41,9	34,4	7,5	0,9175
2008	48,4	43,4	47,9	4,5	0,8961
2009	36,0	31,9	33,0	1,1	0,8864
2010	52,7	47,0	40,4	6,6	0,8910
2011	58,9	51,3	54,7*	3,4	0,8707
2012	61,7	53,7 ± 4,6	53,5**	–	0,8707
2013	63,2	55,1 ± 4,6	60,6***	–	0,8707
2014	59,6	51,9 ± 4,6	65,4***	–	0,8707

* Уточнена інформація Державної казначейської служби України.

** Інформація з Пояснювальної записки до Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік”.

*** Прогнозні показники Міністерства фінансів України.

Складено за розрахунками автора.

яких факторні змінні вибираються зі спектра показників, перелічених у постанові Кабінету Міністрів України “Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 907” від 28.11.2011 № 1216. Аналіз кореляційного взаємозв’язку обсягу надходжень з податку на прибуток підприємств до зведеного бюджету України з макроекономічними показниками, врахованими в зазначеній Постанові, показує, що суттєвий взаємозв’язок цих надходжень є з такими факторами, як валовий внутрішній продукт, прибуток прибуткових підприємств, експорт товарів і послуг.

У праці використовувалася специфікація моделі вигляду:

$$Y = a_1x_1 + a_2x_2 + a_3x_3,$$

де Y – надходження з податку на прибуток підприємств як частка ВВП, a_1, a_2, a_3 – відповідні коефіцієнти при факторних змінних x_1 (добуток фінансового результату (прибутку прибуткових підприємств) та законодавчо встановленої ставки оподаткування як частка ВВП), x_2 (експорт товарів і послуг як частка ВВП), x_3 (фіктивна змінна, пов'язана зі зміною податкового законодавства). Моделювання проводилося за допомогою прикладних програм Eviews 7.0 та Excel 2007.

Фіктивна змінна x_3 може набувати значень 0, 1, -1 залежно від того, який ефект щодо податкових надходжень закладається при зміні податкового законодавства. Як приклад у табл. 1.11 наведено розрахунок ефекту впливу на обсяг надходжень з податку на прибуток у 2011 р. законодавчих змін, зафіксованих у Податковому кодексі України (крім ефекту зміни ставки оподаткування, що враховується змінною x_1). Як бачимо, цей ефект позитивний, тому фіктивній змінній приписувалася у 2011 р. величина "+1". Якщо в певні періоди змін не було, фіктивній змінній приписувалась величина "0".

Перелік законодавчих актів, які враховують інші зміни щодо податку на прибуток підприємств, ніж зміни ставки оподаткування, а також значення фіктивної змінної, які використовувалися при моделюванні, наведено у табл. 1.12.

На основі сформованого масиву даних здійснювався кореляційно-регресійний аналіз із застосуванням методики уточнення з використанням адаптивного коригування методом найменших квадратів. За допомогою останнього модель коригувалася на максимальну відповідність найактуальнішим даним, якими вважались очікувані дані 2011 р. Розрахунок проводився з використанням засобів Excel 2007. У функції "пошук рішення" ставились умови: сума квадратів відхилень модельних значень від статистичних мала бути мінімальною, крім того, модельна розрахункова величина податкових надходжень і така сама статистична величина для 2011 р. мали збігатися.

При моделюванні здійснювались усі стандартні процедури щодо визначення адекватності моделей, проведення тестів на мультиколінеарність, гетероскедастичність, автокореляцію.

Отримані величини шуканих коефіцієнтів a_1, a_2, a_3 при значенні коефіцієнта детермінації 0,992 наведено в табл. 1.13.

Таблиця 1.11

Розрахунок зміни надходжень ППП до зведеного бюджету у 2011 р. внаслідок упровадження положень Податкового кодексу України (крім зміни ставки оподаткування), млрд грн

Розділ III. Податок на прибуток підприємств	Ресурс		Сальдо
	+	-	
1. За рахунок наближення податкового та бухгалтерського обліку	7,48		
2. Заборона віднесення на витрати платника податку на прибуток витрат на придбання товарів (робіт, послуг) у фізичних осіб – платників єдиного податку	0,17		
3. Додаткові надходження за рахунок скасування окремих місцевих податків, що включалися до витрат платника	0,17		
4. Заборона врахування витрат на маркетингові, консалтингові та інжинірингові послуги, придбані у нерезидента, у складі витрат платника податку	0,61		
5. Запровадження ставки 0 % з податку на прибуток підприємств для підприємств з оборотом до 3 млн грн		0,53	
6. Запровадження ставки 0 % податку на прибуток для підприємств літако- та суднобудування, готелів		0,13	
7. Запровадження ставки 0 % податку на прибуток підприємств для підприємств легкої промисловості			
8. Звільнення від оподаткування прибутку підприємств енергетичної галузі			
9. Звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання зерна, крім першої поставки (збільшення валових витрат у зернотрейдерів під час придбання зерна у с.-г. виробника)		1,36	
10. Врахування у складі витрат сум ремонтів та поліпшення основних засобів		2,22	
11. Зміни фінансового ресурсу від упровадження касового методу для визначення податку на прибуток підприємств житлово-комунального господарства		0,13	
12. Недонадходження бюджету внаслідок звільнення машинобудування агропромислового комплексу від сплати податку на прибуток		0,03	
Всього	+8,43	-4,40	+4,03

Складено за розрахунками автора.

Таблиця 1.12

**Законодавча база, що використовувалася для визначення
значення фіктивної змінної X_3**

Рік	Значення змінної	Реквізити Законів України
1998	1	20.11.1998 – № 269-XII
1999	0	
2000	-1	02.03.2000 – № 1523-III
2001	-1	24.04.2001 – № 2323-III 11.05.2001 – № 2355-III 20.09.2001 – № 2712-III
2002	1	12.02.2002 – № 2975-III (набрання чинності з 01.01.2002 до 01.01.2003)
2003	1	01.01.2003 – № 349-IV 10.06.2003 – № 856-IV
2004	0	
2005	1	01.01.2005 – № 1957-IV
2006	-1	01.01.2006 – № 2229-IV
2007	0	
2008	1	04.06.2008 – № 309-VI
2009	1	01.01.2009 – № 694-VI 11.06.2009 – № 1254-VI 01.07.2009 – № 1474-VI 15.10.2009 – № 1608-VI
2010	0	
2011	1	Податковий кодекс України, набрав чинності з 01.01.2011 (розділ III – з 01.04.2011)
2012	0	
2013	0	
2014	1	Передбачається внесення змін щодо розширення бази оподаткування

Складено за даними Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

Таблиця 1.13

Коефіцієнти економетричної моделі (3) до і після процедури уточнення

Факторна змінна	Коефіцієнт	Уточнений коефіцієнт
x_1	0,78816	0,81003
x_2	0,00522	0,00247
x_3	0,00499	0,00402

Складено за розрахунками автора.

У табл. 1.14 та на рис. 1.7 наведено результати прогнозування надходжень з податку на прибуток підприємств у 2013–2014 рр. на основі побудованої багатофакторної економетричної моделі за умови реалізації песимістичного та оптимістичного сценаріїв.

Таблиця 1.14

Фактичні та розрахункові модельні показники і прогноз надходжень ППП на 2012–2014 рр. на основі багатофакторної економетричної моделі

Рік	Розрахункові модельні значення надходжень, млрд грн		Фактичні та прогнозні надходження, млрд грн		$k \cdot FR$, млрд грн (x_1)		Експорт, млрд грн (x_2)		Фіктивна змінна (x_3)	Абсолютне відхилення, млрд грн
	песим.	оптим.	песим.	оптим.	песим.	оптим.	песим.	оптим.		
1998		5,3		5,7		6,0		17,6	1	-0,4
1999		6,8		6,4		8,1		17,1	0	0,4
2000		8,4		7,7		10,8		19,5	-1	0,7
2001		8,7		8,3		11,5		21,1	-1	-0,4
2002		10,0		9,4		10,9		23,4	1	-0,6
2003		12,1		13,2		13,2		29,0	1	1,1
2004		15,5		16,2		18,4		41,3	0	0,7
2005		20,4		23,5		22,3		44,4	1	3,1
2006		20,8		26,2		27,7		50,2	-1	5,4
2007		37,9		34,4		45,7		64,0	0	3,5
2008		44,2		47,9		48,4		85,6	1	3,7
2009		33,9		33,0		36,0		54,3	1	0,8
2010		44,1		40,4		52,7		69,3	0	3,7
2011		54,7		54,7		58,9		88,7	1	0,0
	песим.	оптим.	песим.	оптим.	песим.	оптим.	песим.	оптим.		
2012	51,8 ± 2,3	53,1 ± 2,3		53,5*	61,7	63,1	92,6	98,0	0	
2013	53,3 ± 2,3	58,3 ± 2,3		60,6**	63,2	65,9	100,0	110,5	0	
2014	56,0 ± 2,3	63,6 ± 2,3		65,4**	59,6	65,3	107,0	123,7	1	

* Пояснювальна записка до Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік” .

** Прогнозні показники Міністерства фінансів України (Прогноз Державного бюджету України на 2013 та 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2012-%D0%BF>).

Складено за розрахунками автора.

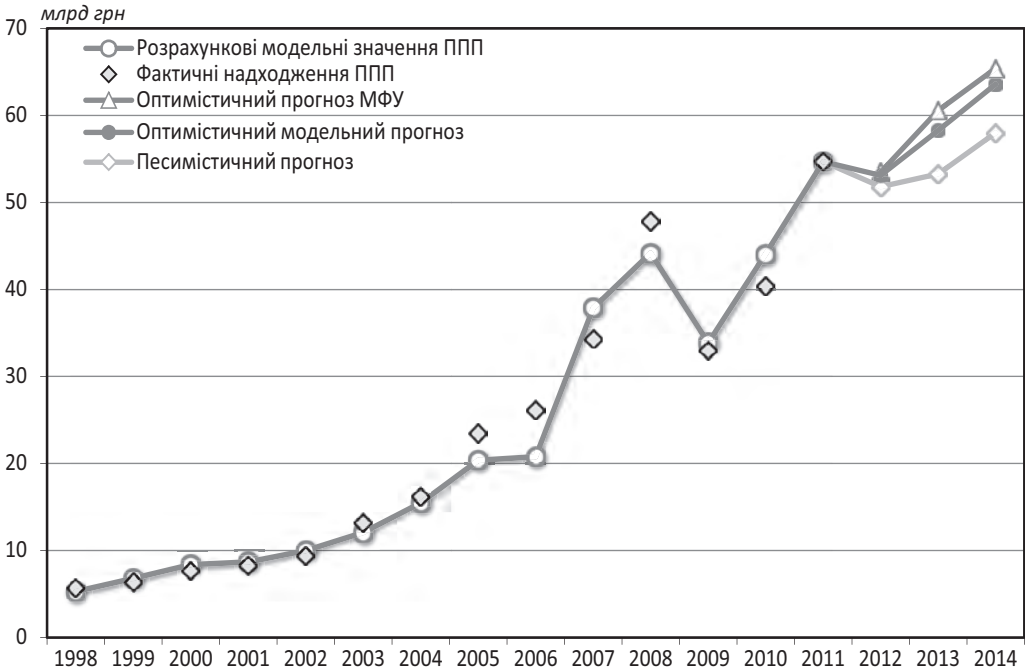


Рис. 1.7. Оптимістичний та песимістичний прогнози надходжень ППП до ЗБУ в 2012–2014 рр.

Складено за розрахунками автора.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження показано, що придатними для середньострокового прогнозування надходжень з податку на прибуток підприємств можуть бути методи ефективної ставки та економетричного моделювання, при використанні в останньому, зокрема, у вигляді факторних змінних таких показників, як прибуток прибуткових підприємств, експорт товарів і послуг, наведені в урядовому прогнозі економічного та соціального розвитку України на 2013 та 2014 рр. (постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1216), а також впливу змін податкового законодавства. Модельне прогнозування дає вищу точність. Проте при відхиленні зовнішніх і внутрішніх умов, урахованих у песимістичному і оптимістичному сценаріях розвитку національної економіки України, будуть змінюватись і показники, на основі яких здійснювалося моделювання. Тому для вчасного коригування прогнозованих величин слід проводити відповідний моніторинг.

1.4. МОДЕЛЮВАННЯ, СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ПОДАТКОВОГО РЕФОРМУВАННЯ

Важливим інструментом фінансово-економічної стабілізації в Україні є запровадження з 2012 р. середньострокового бюджетного планування, що надає можливість здійснювати оцінку урядових рішень на предмет відповідності довго- і середньостроковій фінансовій стратегії держави, підвищує прозорість, спадкоємність бюджетного процесу та покращує фіскальну дисципліну. Середньострокове бюджетне планування передбачає встановлення узагальнюючих показників бюджету на середньострокову перспективу з визначенням загального граничного обсягу видатків державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Цілями середньострокового планування бюджету є:

- поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених і реалістичних прогнозів надходження доходів до бюджету;
- визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості у їх досягненні впродовж багатьох років;
- визначення та дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків;
- забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією;
- удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів, за функціональною та економічною класифікаціями;
- підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів (ГРБК) за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів;
- посилення бюджетного контролю.

Характерними рисами системи бюджетного середньострокового планування є наявність окремих його етапів, зокрема *прогнозування*, під час якого складаються оцінки поточних витрат з огляду на наявні умови, та *програмування*, за допомогою якого визначають і аналізують вартісну оцінку можливих змін економічного курсу.

Процес підготовки середньострокового бюджету поєднує як підхід “згори – донизу” (визначення попередніх граничних обсягів видатків для ГРБК відповідно до пріоритетів, визначених урядом на основі се-

редньострокового прогнозу; доведення до ГРБК граничних обсягів видатків в інструктивних матеріалах щодо заповнення бюджетних запитів на відповідний рік), так і “знизу – догори” (формування бюджетних запитів ГРБК у межах, визначених для них граничних обсягів видатків) на основі механізму узгодження, що передбачає взаємодію ГРБК, Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України (рис. 1.8).

Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету, а також погодження рішень центрального податкового органу про розстрочення або відстрочення грошових зобов’язань платників податків чи податкового боргу на термін, який перевищує один бюджетний період, що враховується при складанні середньострокового прогнозу Державного бюджету України (ДБУ) (рис. 1.9).

Бюджетним кодексом України (БКУ) передбачається складання за участю головних розпорядників коштів прогнозу державного бюджету на середньостроковий період, який подається до Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України на плановий бюджетний період. Відповідно до БКУ головні розпорядники коштів державного бюджету, зважаючи на прогноз ДБУ, складають плани діяльності на середньостроковий період, а показники проекту ДБУ на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках ДБУ.

Важливою передумовою ефективного функціонування системи середньострокового бюджетного планування є її інтегрованість у загальну систему управління державними фінансами (СУДФ). Характерні риси її інтегрованості – взаємопов’язаність макроекономічного та бюджетного прогнозування і планування через єдині методологічні принципи.

Прогноз державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники:

- основних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту (ВВП), індексів споживчих цін (ІСЦ) та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці (ФОП), рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету);
- зведеного бюджету України (ЗБУ) за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

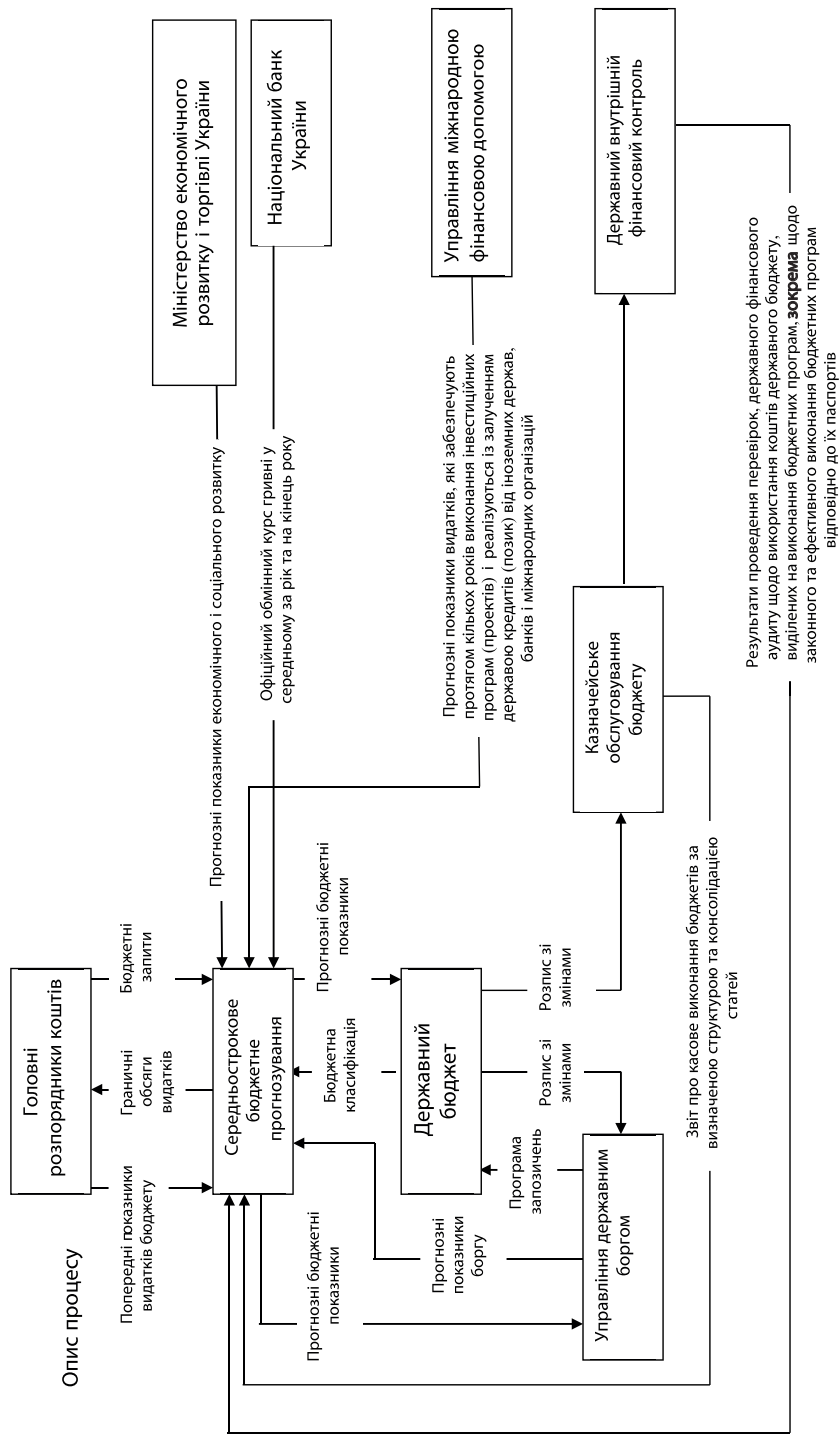


Рис. 1.9. Середньострокове бюджетне прогнозування

Складено за Проектом модернізації державних фінансів між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

- державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- державного боргу та гарантованого державою боргу, що визначаються з урахуванням стратегії управління державним боргом. Така стратегія затверджується Кабінетом Міністрів України і включає визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньо- або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації;
- за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі здійснюваних із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми за умови схвалення у встановленому законодавством порядку відповідних інвестиційних програм (проектів) включаються до прогнозу ДБУ на наступні за плановим два бюджетні періоди протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог БКУ;
- взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Прогноз ДБУ на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону. Середньострокове планування буде успішним тоді, коли органічно вбудоване у загальну систему наукового передбачення соціально-економічних процесів і стратегічного управління розвитком. Довгострокове прогнозування – висхідна бази перспективного планування у процесах державного регулювання економіки, і у загальному вигляді його можна представити через блок-схему (рис. 1.10).

Бюджет як фінансовий план характеризується складом доходів і видатків, які становлять дві його структурні складові. Згідно з БКУ “доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України”, а “видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом”.

Результатом планування бюджетних коштів є визначення параметрів бюджету, тобто фінансового плану в рамках здійснення бюджетного процесу.

Стадії бюджетного процесу на загальнодержавному рівні. Перелік стадій бюджетного процесу, конкретні учасники, механізм виконання робіт, контрольні терміни визначено Бюджетним кодексом України.

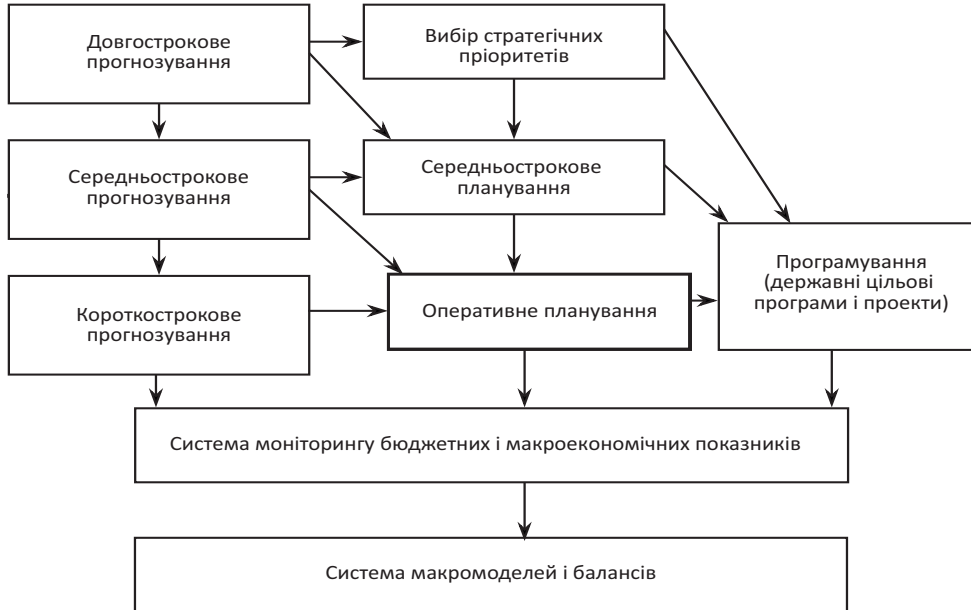


Рис. 1.10. Державне регулювання соціально-економічного розвитку
Складено автором.

Розглянемо окремі складові стадії складання і затвердження державного бюджету детальніше (рис. 1.11, 1.12).

Державний бюджет розробляється на основі середньострокового бюджетного прогнозу (підготовленого разом з бюджетом року, що передує плановому), отриманого з робочого процесу “Середньострокове бюджетне прогнозування” на підставі уточнених макроекономічних, економічних прогнозних індикаторів, які надходять від Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Національного банку України (НБУ). Система також отримує дані з інших процесів: казначейське обслуговування бюджету, управління державним боргом, управління міжнародною допомогою, управління державними закупівлями, управління персоналом, державний внутрішній фінансовий контроль (див. рис. 6.9).

Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє відповідно до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України.

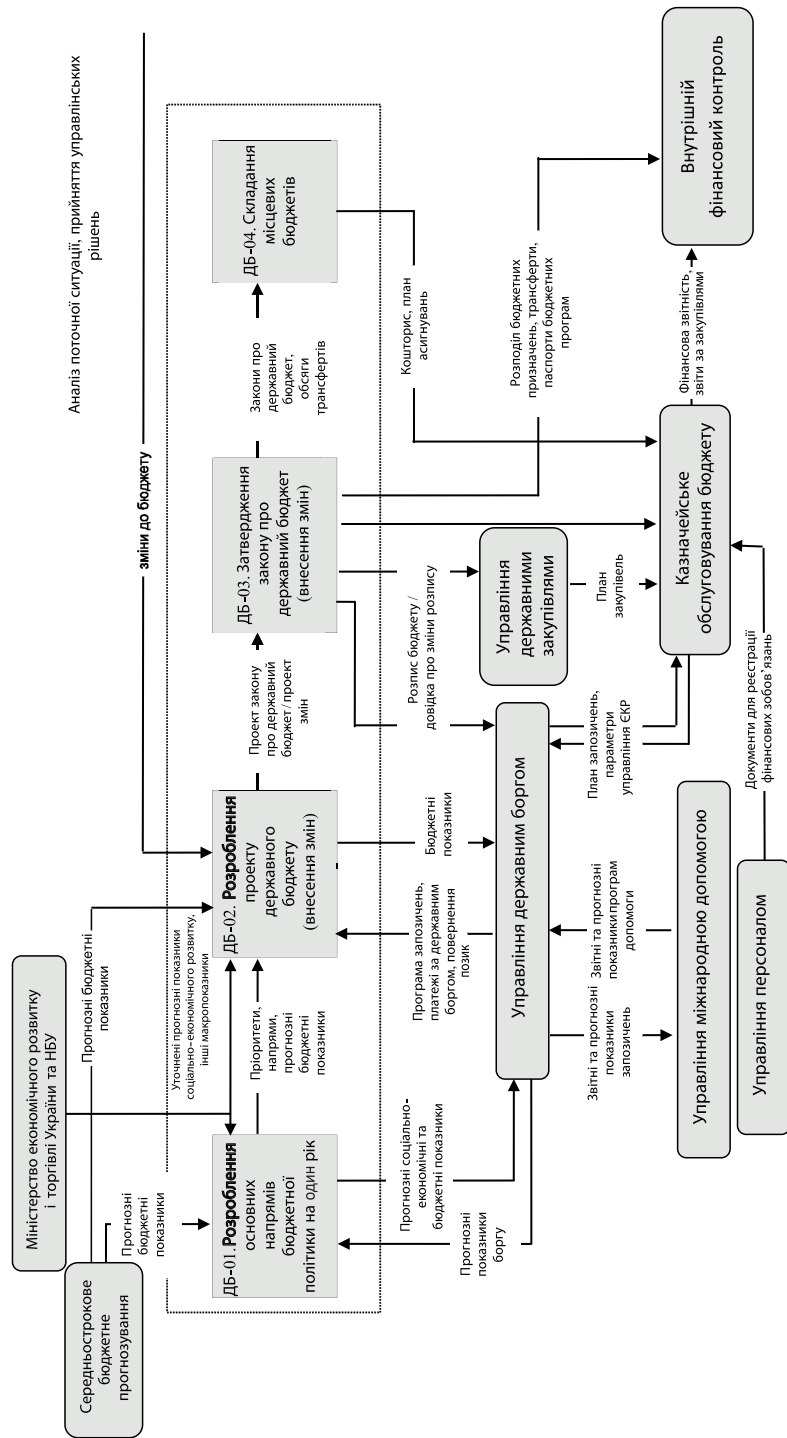


Рис. 1.11. Складання та затвердження державного бюджету. Інформаційні потоки

Складено за Проектом модернізації державних фінансів між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

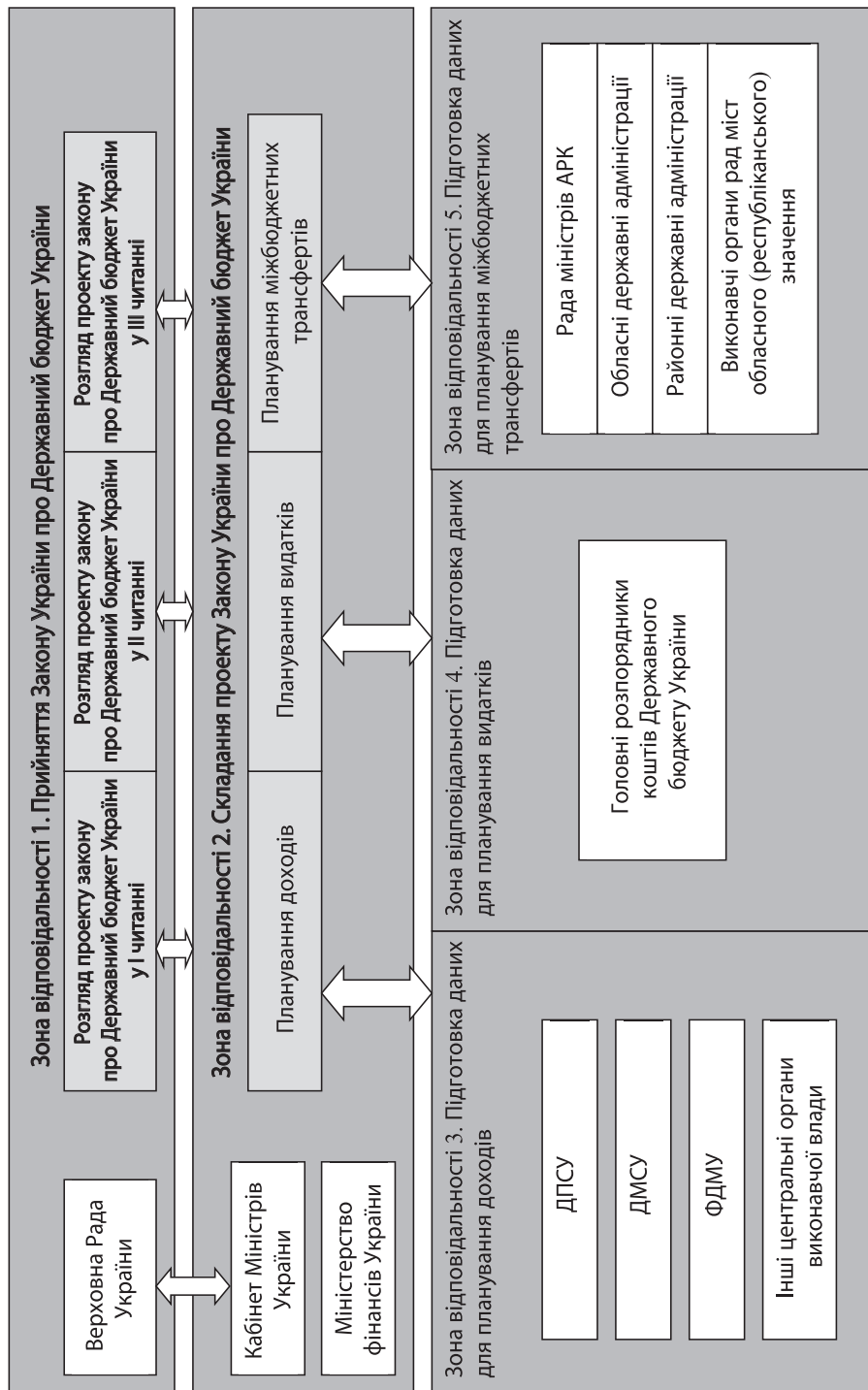


Рис. 1.12. Розподіл функцій та зон відповідальності між учасниками процесу складання ДБУ

Складено за Проектом модернізації державних фінансів між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до парламенту, який розглядає його за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Прогноз державного бюджету складається на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до ст. 21 БКУ.

Процес складання і затвердження бюджету об'єднує підпроцеси:

- розроблення Основних напрямів бюджетної політики на один рік;
- розроблення проекту державного бюджету (внесення змін);
- затвердження закону про Державний бюджет України;
- складання місцевих бюджетів.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період включає опис і пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

- 1) граничного розміру дефіциту (профіциту) ДБУ у відсотках до прогнозованого річного обсягу ВВП;
- 2) граничного обсягу державного боргу і його структури;
- 3) відносин ДБУ з місцевими бюджетами в наступний бюджетний період;
- 4) змін у законодавстві, ухвалення яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;
- 5) захищених статей витрат бюджету;
- 6) основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України тощо.

Основні напрями бюджетної політики на відповідний рік охоплюють: основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України; основні завдання бюджетної політики; пріоритетні завдання податкової політики; реалізацію пріоритетних державних цільових програм; взаємовідносини державного бюджету з місцевими бюджетами; інші питання, вирішення яких необхідне для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозних макропоказниках економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період з позначенням показників обсягу ВВП, ІСЦ, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні, прогнозованого рівня безробіття.

Разом з проектом закону про Державний бюджет України, затвердженим Кабінетом Міністрів України, подаються:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону, яка повинна включати:
 - а) інформацію про соціально-економічне становище держави та основні прогностичні макропоказники економічного й соціального розвитку України на наступний бюджетний період, встановлені в основу проекту Державного бюджету України;
 - б) оцінку доходів державного бюджету;
 - в) пояснення щодо видатків у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів;
 - г) обґрунтування особливостей міжбюджетних відносин.
2. Додаток (Бюджетний запит).
3. Додаток (Видатки та надання кредитів за економічною класифікацією).
4. Додаток (Додаток до інформації щодо врахування пропозицій РНБО).
5. Додаток (Доповідь про хід виконання Державного бюджету України).
6. Додаток (Доходи державного бюджету).
7. Додаток (Законодавчі підстави для функціонування спеціального фонду).
8. Додаток (Зведення та структура державних боргових та гарантійних зобов'язань).
9. Додаток (Інформація щодо врахування пропозицій РНБО України).
10. Додаток (Інформація щодо залучення довгострокових кредитів (позик)).
11. Додаток (Міжбюджетні трансферти).
12. Додаток (Міжбюджетні трансферти (додаткові дотації та субвенції)).
13. Додаток (Обґрунтування до статей державного бюджету).
14. Додаток (Обсяги субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво).
15. Додаток (Перелік кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду державного бюджету).
16. Додаток (План державних запозичень та перелік інвестиційних програм (проектів)).
17. Додаток (Повернення кредитів Державного бюджету).
18. Додаток (Прогноз видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів).
19. Додаток (Прогноз прожиткового мінімуму).
20. Додаток (Пропозиції щодо врахування рішення РНБО України).

21. Додаток (Протокол про результати консультацій Міністерства фінансів України).

22. Додаток (Розподіл видатків державного бюджету).

23. Додаток (Розподіл видатків на здійснення правосуддя в розрізі місцевих та апеляційних судів).

24. Додаток (Розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями).

25. Додаток (Розрахунок обсягу компенсації за рахунок коштів державного бюджету).

26. Додаток (Розрахунок прогнозного обсягу державного боргу).

27. Додаток (Розрахунок розміру прожиткового мінімуму).

28. Додаток (Фінансування державного бюджету) тощо.

Законом про Державний бюджет України визначаються:

- 1) загальна сума доходів ДБУ;
- 2) склад доходів загального фонду ДБУ;
- 3) джерела формування спеціального фонду ДБУ;
- 4) граничний обсяг державного боргу;
- 5) обсяг державних гарантій;
- 6) напрями використання коштів спеціального фонду ДБУ;
- 7) доходи та джерела формування загального та спеціального фонду місцевих бюджетів;
- 8) розмір прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати;
- 9) повноваження Кабінету Міністрів України щодо випуску облігацій внутрішньої державної позики;
- 10) обсяги субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам тощо.

Планування доходів бюджету. Бюджетне планування здійснюється на коротко- і середньостроковий періоди і передбачає розроблення декількох варіантів проекту бюджету.

Планування доходів державного бюджету є важливим елементом бюджетного процесу і базується на прогнозних макропоказниках соціально-економічного розвитку та засадах фінансового, бюджетного та податкового законодавства.

Податково-бюджетна стратегія в частині планування доходів бюджету включає основні напрями і принципи реформування податкової системи.

Середньострокове бюджетне планування здійснюється в Україні шляхом підготовки та затвердження постановою Кабінету Міністрів України Прогнозу показників ЗБУ за основними видами доходів, видатків і фінансування на три роки.

Процес бюджетного планування складається з таких етапів.

1. Отримання та накопичення інформації від зовнішнього користувача.

Зовнішні користувачі (основні: Державна податкова служба України, Державна митна служба України, НБУ, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Фонд державного майна України, НАК “Нафтогаз України”, Державна служба статистики України, Державна казначейська служба України, Рада міністрів АРК) надають необхідну інформацію до підрозділу Міністерства фінансів України у відповідному вигляді. Інформація накопичується та використовується за допомогою функції “Планування дохідної частини бюджету” за кожним джерелом доходів окремо, за допомогою методик на основі коефіцієнтів, нормативів, математичного моделювання.

2. Уточнення інформації.

Якщо інформація потребує вдосконалення та/або уточнення, то вона повертається до відповідного користувача.

3. Планування дохідної частини бюджету за кожним джерелом доходів окремо.

Планування після отримання остаточної інформації відбувається за кожною дохідною частиною державного та місцевих бюджетів, зважаючи на чинники, що впливають на плановий обсяг доходів (можливі зміни у податковому законодавстві, вплив загальноекономічної ситуації, інші). Дані цієї функції у подальшому використовують у процесі середньострокового бюджетного планування і макроекономічного прогнозування.

4. Реєстрація плану надходжень, прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку, у тому числі даних про надходження за джерелами фінансування бюджетів.

5. Формування загальної бази прогнозів на рік та трирічний період у цілому з поквартальною і помісячною деталізацією.

6. Перевірка коректності введеної інформації.

7. Реєстрація кількох версій планових даних.

8. Коригування інформації бази прогнозів у автоматичному режимі, у тому числі у разі зміни бюджетної класифікації.

Планування дохідної частини бюджету за кожним джерелом доходів здійснюється таким чином:

1. Формування попереднього прогнозу доходів на підставі отриманих даних.

2. Використання алгоритмів на основі методик коефіцієнтів, нормативів, математичного моделювання.

3. Урахування методик визначення норм і нормативів на всіх рівнях у різні роки.
4. Планування за всіма розділами бюджетної класифікації та галузями національного господарства.
5. Коригування норм і нормативів, методів їх розрахунку.
6. Визначення планового обсягу доходів місцевих бюджетів за джерелами, що беруться до розрахунку трансфертів.
7. Планування дохідної частини бюджету за кожним джерелом надходжень окремо.
8. Визначення кореляцій між економічними показниками та можливість проведення факторного аналізу загалом по державі, у розрізі видів економічної діяльності й територій.
9. Реєстрація кількох версій прогнозів доходів бюджету.
10. Порівняльний аналіз планових і бюджетних даних, у тому числі з виконання планів за доходами.

Динаміка доходів ЗБУ свідчить, що останніми роками відбувається їх зростання. У 2010 р. вони зросли на 15,2 % порівняно з попереднім роком і становили 314,5 млрд грн, а у 2011 р. зросли на 26,7 % до 398,6 млрд грн (табл. 1.15). У 2012 р. доходи ЗБУ дорівнювали 445,5 млрд грн, що на 46,9 млрд грн, або на 11,8 %, більше за аналогічний період 2011 р.

Основним джерелом формування дохідної частини ЗБУ є податкові надходження (див. табл. 1.15). Їх обсяг у 2011 р. становив 334,7 млрд грн,

Таблиця 1.15

Динаміка доходів зведеного бюджету України, млрд грн

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходи зведеного бюджету	134,2	171,8	219,9	297,9	273,0	314,5	398,6
Податкові надходження, у тому числі:	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	234,4	334,7
податок на доходи фізичних осіб	17,3	22,8	34,8	45,9	44,5	51,0	60,2
податок на прибуток підприємств	23,5	26,2	34,4	47,9	33,0	40,4	55,1
податок на додану вартість	33,8	50,4	59,4	92,1	84,6	86,3	130,1
акцизний податок	7,9	8,6	10,6	12,8	21,6	28,3	33,9
Неподаткові надходження	31,8	40,5	48,6	60,5	58,4	73,8	60,0
Інші доходи	4,3	5,5	10,1	10,2	6,5	6,2	3,9

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

що на 42,8 % більше, ніж у 2010 р. (234,4 млрд грн); обсяг неподаткових надходжень у 2011 р. дорівнював 60 млрд грн, що на 18,7 % нижче відповідного показника попереднього року.

Протягом 2005–2011 рр. частка податкових надходжень у всіх доходах ЗБУ коливалася у межах від 73,1 % у 2005 р. до 84 % у 2011 р., частка неподаткових надходжень – від 23,7 % у 2005 р. до 15,1 % у 2011 р. (табл. 1.16).

ПДВ є найбільшим джерелом бюджетних надходжень. У доходах ЗБУ його частка у всіх доходах протягом 2005–2011 рр. коливалася у межах від 25,2 до 32,6 %.

ПДФО є другим на сьогодні за величиною податком у доходах ЗБУ. Його питома вага коливалася упродовж 2005–2011 рр. від 12,9 до 15,1 %. У 2011 р. частка ПДФО у доходах зведеного бюджету знизилася на 1,1 % порівняно з 2010 р.

У структурі доходів ЗБУ ППП посідав з 2009 р. за обсягом третє місце після ПДВ та ПДФО. З 2005 до 2008 р. частка ППП у доходах зведеного бюджету України коливалася у межах від 17,5 до 16,1 %. У той період ППП був другим за обсягом після ПДВ джерелом бюджетних надходжень. З 2009 по 2011 р. частка ППП в усіх доходах ЗБУ коливалася в межах від 12,1 до 13,8 %. Зменшення частки ППП у 2009–2011 рр. у структурі бюджетних доходів передусім пов'язано зі значним зменшенням надходжень від ППП порівняно з іншими податками. З рис. 1.13 і 1.14 бачимо,

Таблиця 1.16

Динаміка структури доходів зведеного бюджету України, %

Рік	Податкові надходження					Неподаткові надходження	Інші доходи
	Усього	З них:					
		ПДФО	ППП	ПДВ	акцизний податок		
2005	73,1	12,9	17,5	25,2	5,9	23,7	3,2
2006	73,2	13,3	15,2	29,3	5,0	23,6	3,2
2007	73,3	15,8	15,6	27,0	4,8	22,1	4,6
2008	76,3	15,4	16,1	30,9	4,3	20,3	3,4
2009	76,2	16,3	12,1	31,0	7,9	21,4	2,4
2010	74,5	16,2	12,8	27,4	9,0	23,5	2,0
2011	84,0	15,1	13,8	32,6	8,5	15,0	1,0

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

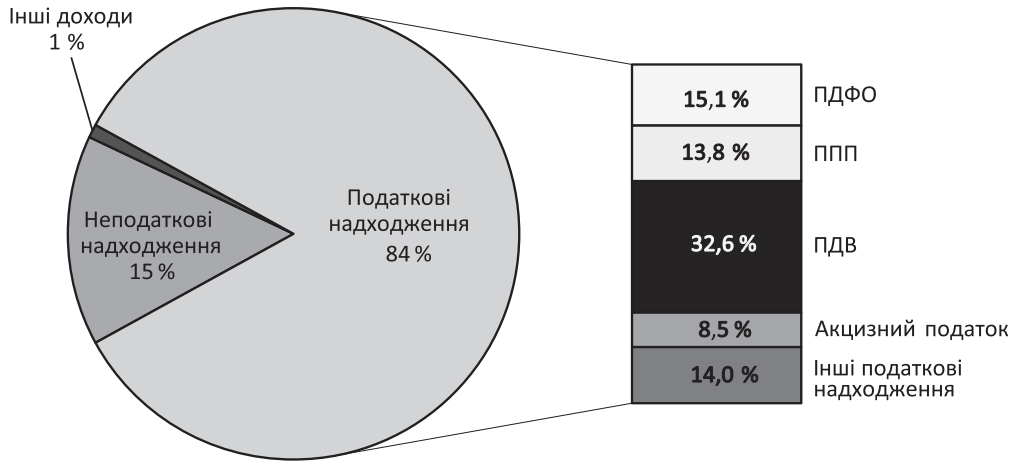


Рис. 1.13. Структура надходжень зведеного бюджету України у 2011 р.

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

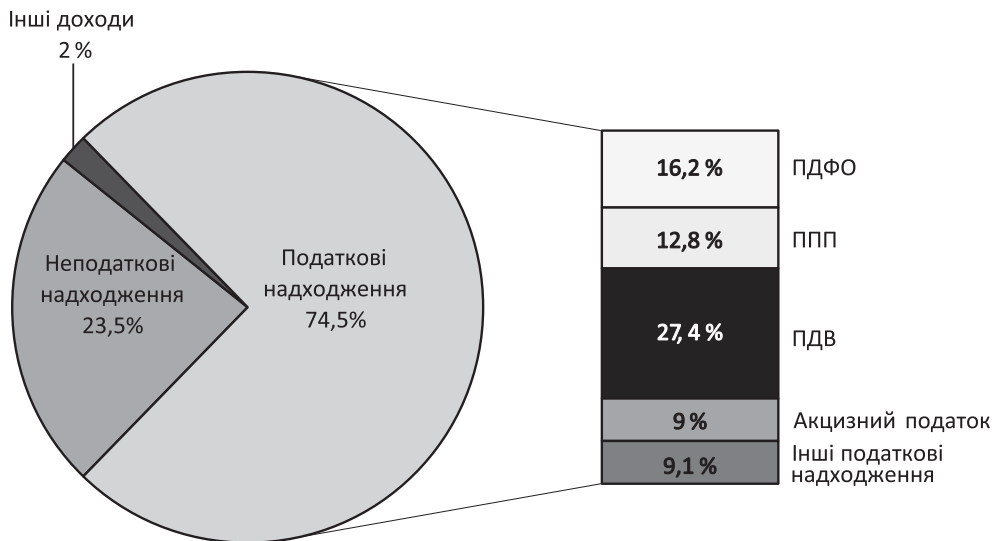


Рис. 1.14. Структура надходжень зведеного бюджету України у 2010 р.

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

що у 2010 р. податкові надходження у 2010 р. становили 74,5 % у загальних надходженнях ЗБУ, а у 2011 р. – зросли до 84 %. У свою чергу неподаткові надходження ЗБУ у 2010 р. дорівнювали 23,5 % у загальних надходженнях, а у 2011 р. знизилися до 15 %.

Частка податкових надходжень у доходах бюджетів змінилася у зв'язку з набранням чинності у 2011 р. ПКУ, завдяки котрому відбулися зміни у частині адміністрування податків та ставок оподаткування, які вплинули на формування податкових надходжень бюджетів усіх рівнів та їх структуру. Основні зміни пов'язані зі:

- зменшенням ставки оподаткування ППП;
- зміною шкали оподаткування доходів фізичних осіб із плоскої на малопрогресивну;
- перенесенням рентної плати за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України та рентної плати за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні, з неподаткових надходжень до податкових;
- підвищенням ставок акцизного податку (АП);
- запровадженням автоматичного відшкодування ПДВ;
- скасуванням низки малоефективних податків (зменшено кількість податків та зборів: загальнодержавних – з 29 до 18, місцевих – з 14 до 5).

Зміни також відбулися у структурі податкових надходжень.

У 2011 р. питома вага ПДФО у податкових надходженнях ЗБУ становила 18 %, що на 3,8 % нижче, ніж у попередньому році; питома вага ППП – 16,5 %, що на 0,7 % нижче, ніж відповідний показник попереднього року; питома вага акцизного податку – 10,1 %, що на 2 % нижче відповідного показника минулого року; у свою чергу ПДВ зріс на 2,1 % – з 36,8 % у 2010 р. до 38,9 % у 2011 р. (рис. 1.15).

Поряд зі зміною структури доходів ЗБУ у 2011 р. спостерігалася зміна питомої ваги доходів зведеного бюджету у ВВП (табл. 1.17).

Частка податкових надходжень ЗБУ у ВВП у 2011 р. зросла на 4 % порівняно з відповідним показником 2010 р. і становила 25,7 %, частка неподаткових надходжень знизилася на 2,2 % порівняно з попереднім роком до 4,6 %.

Відповідні зміни відбулися у питомій вазі основних бюджетоутворюючих податків у ВВП.



Рис. 1.15. Динаміка структури податкових надходжень зведеного бюджету України

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 1.17

Динаміка частки доходів зведеного бюджету України у ВВП, %

Рік	Доходи зведеного бюджету							
	Усього	У тому числі:						
		податкові надходження					неподаткові надходження	інші доходи
		усього	з них:					
		ПДФО	ППП	ПДВ	акцизний податок			
2005	30,4	22,2	3,9	5,3	7,7	1,8	7,2	1,0
2006	31,6	23,1	4,2	4,8	9,3	1,6	7,5	1,0
2007	30,5	22,4	4,8	4,8	8,2	1,5	6,7	1,4
2008	31,4	24,0	4,8	5,1	9,7	1,4	6,4	1,1
2009	29,9	22,8	4,9	3,6	9,3	2,4	6,4	0,7
2010	29,1	21,7	4,7	3,7	8,0	2,6	6,8	0,6
2011	30,6	25,7	4,6	4,2	10,0	2,6	4,6	0,3

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Найбільшого значення за період 2005–2011 рр. у 2011 р. досягла також частка ПДВ зведеного бюджету у ВВП. Вона становила 10 %, що на 2 % більше, ніж у 2010 р. Загалом протягом періоду 2005–2011 рр. вона коливалася в межах від 7,7 до 10 % ВВП.

Основним джерелом надходжень ПДВ є податок на додану вартість із ввезених в Україну товарів, який у 2011 р. становив 96 млрд грн, або 7,3 % ВВП. Дещо менше коштів ЗБУ отримав від ПДВ із вироблених в Україні товарів: у 2011 р. його частка у ВВП становила 5,8 %. Відшкодування ПДВ зведеного бюджету в 2011 р. дорівнювало 3,3 % ВВП.

Можна зробити висновок, що у 2011 р. значно зросла фіскальна ефективність ПДВ, що пов'язано із запровадженням ПКУ і дало змогу покращити адміністрування ПДВ та підвищило фіскальну дисципліну.

Частка ПДФО у ВВП протягом 2005–2011 рр. коливалася від 3,9 до 4,6 %. Так, у 2011 р. частка знизилася на 0,1 % до рівня 4,6 %. Частка акцизного податку у ВВП протягом 2005–2011 рр. коливалася від 1,8 до 2,6 %.

Частка ППП зведеного бюджету у ВВП протягом 2005–2011 рр. коливалася в межах 5,3 до 4,2 %. Найвищого значення за цей період вона досягла у 2005 р. (5,3 %), а найнижчого – у 2009 р. (3,6 %). У 2011 р. набрав чинності ПКУ, згідно з яким з 1 квітня 2011 р. ставка ППП знизилася з 25 до 23 %. У тому році частка податку у ВВП зросла на 0,5 % порівняно з відповідним показником попереднього року.

Отже, незважаючи на зменшення ставки ППП, із введенням у дію положень ПКУ зросла фіскальна ефективність цього податку. Це пов'язано з удосконаленням адміністрування та оптимізацією пільгового оподаткування ППП.

Зміни у податковому законодавстві та структурні коливання податкових надходжень зумовлені причинами, пов'язаними як зі змінами чинного законодавства, так і з соціально-економічним станом та економічним розвитком України. Відображенням соціально-економічних проблем можна пояснити зміни щодо об'єктів оподаткування, перегляд ставок і механізмів стягнення окремих податків. До таких проблем, що значно впливають на бюджетні відносини, слід віднести великий накопичений обсяг державного боргу, що зменшує можливості для маневрів у фінансуванні видатків і мінімізації дефіциту бюджету. Мінімізація темпів приросту боргу і відмова від великих кредитів надають можливість уникнути збільшення податкового навантаження на економіку в майбутньому. У свою чергу, динаміка видатків ЗБУ протягом 2005–2011 рр. свідчить, що останніми роками відбулося їх зростання майже втричі:

з 141,7 млрд грн у 2005 р. до 416,9 млрд грн у 2011 р. Видатки зведеного бюджету в 2011 р. збільшилися порівняно з попереднім роком на 10,3 %, або на 39,1 млрд грн.

Планування і виконання видатків державного бюджету та міжбюджетних відносин регулюються БКУ та іншими нормативно-правовими актами.

Видатки бюджету класифікують за:

- функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету;
- економічною класифікацією видатків бюджету;
- відомчою класифікацією видатків та кредитування державного бюджету;
- тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів;
- програмною класифікацією видатків та кредитування державного бюджету.

Ефективність видатків бюджету характеризує якість здійснення державного управління і є однією з умов стабільності соціально-економічного розвитку, високого рівня життя населення.

Як свідчить табл. 1.18, збільшення видатків відбувалося практично за всіма функціями. У 2011 р. порівняно з попереднім роком видатки на:

- загальнодержавні функції зросли на 11,1 %, або 5 млрд грн;

Таблиця 1.18

Динаміка видатків зведеного бюджету України за функціональною класифікацією, млрд грн

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальнодержавні функції	15,5	19,9	24,3	30,8	33,2	44,9	49,9
Оборона	6,0	6,4	9,4	11,7	9,7	11,3	13,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	10,2	12,7	18,4	27,1	24,3	28,8	32,6
Економічна діяльність	19,1	27,3	40,5	51,3	39,8	43,8	57,1
Охорона навколишнього природного середовища	1,3	1,6	2,2	2,8	2,5	2,9	3,9
Житлово-комунальне господарство	3,9	8,0	5,9	9,0	7,5	5,4	8,7
Охорона здоров'я	15,5	19,7	26,7	33,6	36,6	44,7	49,0
Духовний та фізичний розвиток	3,4	4,3	5,7	7,9	8,3	11,5	10,8
Освіта	26,8	33,8	44,3	61,0	66,8	79,8	86,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	39,9	41,4	48,5	74,1	78,8	104,5	105,4
Всього	141,7	175,3	226,1	309,2	307,4	377,8	416,9

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

- оборону зросли на 16,7 %, або на 1,9 млрд грн;
- громадський порядок, безпеку та судову владу зросли на 13,2 %, або 3,8 млрд грн;
- економічну діяльність зросли на 30,3 %, або 13,3 млрд грн;
- охорону навколишнього природного середовища зросли на 35,5 %, або 1 млрд грн;
- житлово-комунальне господарство зросли на 59,8 %, або 3,2 млрд грн;
- охорону здоров'я зросли на 9,4 %, або 4,2 млрд грн;
- духовний та фізичний розвиток знизилися на 6,7 %, або 8 млрд грн;
- освіту зросли на 8,1 %, або 6,4 млрд грн;
- соціальний захист та соціальне забезпечення зросли на 0,9 %, або 0,9 млрд грн.

У структурі видатків за функціональною класифікацією найбільша частка припадає на соціальний захист і соціальне забезпечення, що становить близько чверті всіх видатків зведеного бюджету (25,3 % у 2011 р.).

Друге місце за часткою у структурі видатків зведеного бюджету посідають видатки на освіту, які у 2011 р. знизилися на 0,4 % порівняно з попереднім роком (до 20,7 %).

У структурі видатків зведеного бюджету у 2011 р. частка видатків на загальнодержавні функції становить 12 %, що на 0,1 % перевищує показник 2010 р., частка видатків на охорону здоров'я – 11,8 % (табл. 1.19).

Таблиця 1.19

Динаміка структури видатків зведеного бюджету України за функціональною класифікацією, %

Структура видатків	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальнодержавні функції	10,9	11,4	10,7	10,0	10,8	11,9	12,0
Оборона	4,3	3,7	4,2	3,8	3,1	3,0	3,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,2	7,3	8,2	8,8	7,9	7,6	7,8
Економічна діяльність	13,5	15,6	17,9	16,6	12,9	11,6	13,7
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9
Житлово-комунальне господарство	2,8	4,6	2,6	2,9	2,4	1,4	2,1
Охорона здоров'я	10,9	11,3	11,8	10,9	11,9	11,8	11,8
Духовний та фізичний розвиток	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	3,1	2,6
Освіта	18,9	19,3	19,6	19,7	21,7	21,1	20,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	28,2	23,6	21,5	24,0	25,6	27,7	25,3
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Поряд зі зміною структури видатків зведеного бюджету спостерігалася зміна питомої ваги видатків зведеного бюджету у ВВП. У 2011 р. вона знизилася до 32 % порівняно з 34,9 % у 2010 р.

Протягом 2010–2011 рр. зростала питома вага видатків на економічну діяльність (на 0,34 %); охорону навколишнього природного середовища (на 0,03 %); житлово-комунальне господарство (на 0,16 %) та знижувалася питома вага видатків на загальнодержавні функції (на 0,32 %); оборону (на 0,03 %); громадський порядок, безпеку та судову владу (на 0,16 %); охорону здоров'я (на 0,37 %); духовний та фізичний розвиток (на 0,24 %); освіти (на 0,75 %) та соціальний захист і соціальне забезпечення (на 1,66 %) порівняно з попереднім роком (табл. 1.20).

Таблиця 1.20

Динаміка частки видатків зведеного бюджету України у ВВП, %

Структура видатків	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальнодержавні функції	3,5	3,7	3,4	3,3	3,6	4,2	3,8
Оборона	1,4	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,3	2,3	2,6	2,9	2,7	2,7	2,5
Економічна діяльність	4,3	5,0	5,6	5,4	4,4	4,1	4,4
Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Житлово-комунальне господарство	0,9	1,5	0,8	1,0	0,8	0,5	0,7
Охорона здоров'я	3,5	3,6	3,7	3,5	4,0	4,1	3,8
Духовний та фізичний розвиток	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	0,8
Освіта	6,1	6,2	6,2	6,4	7,3	7,4	6,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	9,1	7,6	6,7	7,8	8,6	9,7	8,1
Всього	32,1	32,2	31,4	32,6	33,7	34,9	32,0

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Важливим є включення інноваційного механізму управління доходами та видатками бюджету в бюджетний механізм, який охоплює бюджетне планування і прогнозування, організацію бюджетного процесу, бюджетне регулювання та бюджетний контроль (рис. 1.16).

Бюджетний механізм характеризується зв'язками управління між підрозділами бюджетного апарату (парламент, уряд, Міністерство фінансів

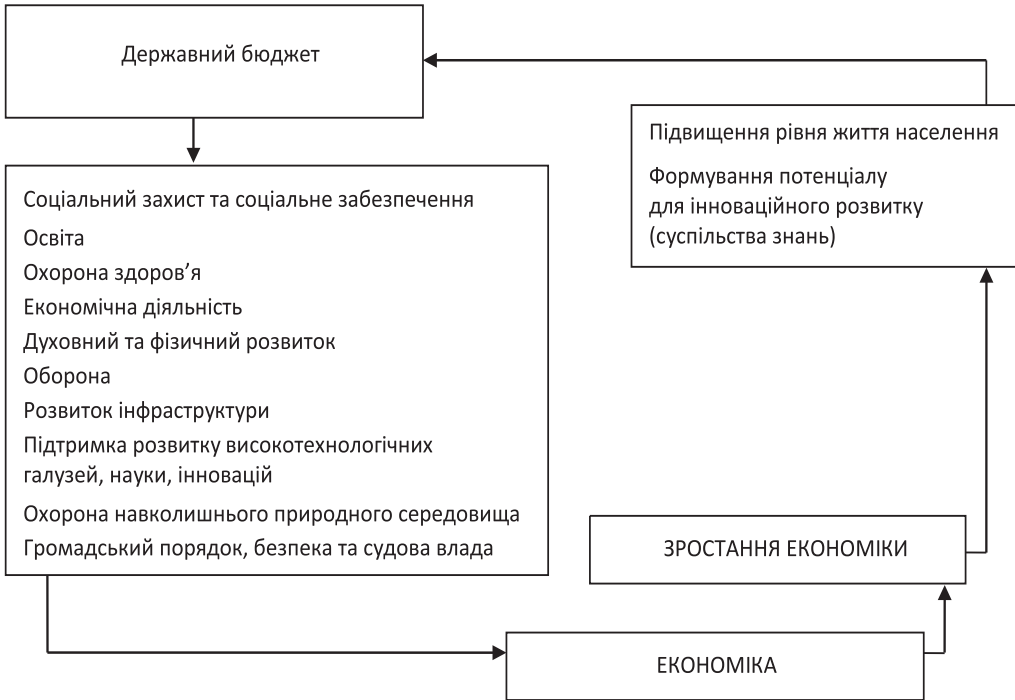


Рис. 1.16. Бюджетний механізм сприяння економічного розвитку
Складено автором.

України, ДПСУ, ДМСУ, інші відомства), тобто сформованими способами взаємодії між підрозділами бюджетного апарату і всередині цих підрозділів, чинними регламентами роботи, зонами відповідальності й термінами виконання робіт (див. рис. 1.12). Ефективність функціонування бюджетного механізму визначається станом внутрішніх і зовнішніх чинників, зокрема кваліфікацією бюджетних працівників, застосовуваними інструментами (наприклад, інформаційними системами й технологіями), фінансовою дисципліною та стабільністю фінансової політики держави.

Незважаючи на те, що середньострокове бюджетне планування та прогнозування в Україні регулюються значною кількістю нормативних і законодавчих актів, на жаль, досі не забезпечено відповідність прогнозних і фактичних надходжень до ЗБУ, про що свідчать дані табл. 1.21 та 1.22. Це вказує на необхідність подальшого вдосконалення методики середньострокового бюджетного прогнозування.

Динаміку змін планових і фактичних показників виконання доходів ЗБУ наведено на рис. 1.17.

Середньостроковий прогноз та фактичне виконання доходів зведеного бюджету України

Вид нарахування	Нормативний документ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи зведеного бюджету	Фактичні надходження	134 183,2	171 811,5	219 936,5	297 893,0	272 967,0	314 506,3	398 553,6	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	113 223,1	130 854,1	147 648,9	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	174 929,0	197 697,6	224 696,2	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	283 280,2	326 635,7	371 177,1	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	446 064,5	526 636,7	612 096,3	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	358 359,0	412 121,4	463 574,9	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	-	495 100,0	522 000,0
Податкові надходження	Фактичні надходження	98 065,2	125 743,1	161 264,2	227 164,8	208 073,2	234 447,7	334 691,9	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	85 931,4	100 462,2	113 507,2	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	133 452,2	150 713,1	171 963,0	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	220 507,9	255 756,0	290 431,7	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	368 581,9	436 252,0	508 441,2	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	296 835,0	346 453,1	395 146,3	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	429 100,0	453 300,0	
Податок на прибуток підприємств	Фактичні надходження	23 464	26 172,05	34 407,21	47 856,82	33 048,03	40 359,07	55 096,9	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	18 341,4	20 360,6	22 667,9	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	26 884,2	27 396,0	27 046,8	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	41 375,4	52 155,0	59 978,3	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	73 898,2	86 260,8	99 532,3	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	49 559,1	60 211,6	69 557,3	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60 600,0	65 400,0

Продовження табл. 1.21

Вид нарахування	Нормативний документ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Податок на доходи фізичних осіб	Фактичні нарахування	17 325,22	22 791,14	34 782,07	45 895,76	44 485,27	51 029,25	60 224,5	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	19 223,2	25 525,2	29 048,4	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	26 763,1	32 624,3	38 969,7	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	48 013,8	57 382,0	67 552,7	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	79 243,1	93 716,5	109 273,3	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	60 120,4	71 402,5	83 676,9	-
	Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	83 700,0	97 300,0
Податок на додану вартість	Фактичні нарахування	33 803,77	50 396,73	59 382,81	92 082,62	84 596,66	86 315,92	130 093,8	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	23 191,3	26 220,5	29 776,0	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	45 896,9	50 470,0	58 334,6	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	86 669,7	93 961,7	101 558,7	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	154 160,8	184 373,8	216 242,0	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	128 940,7	152 534,4	176 202,6	-
	Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	175 000,0	174 200,0
Акцизний податок	Фактичні нарахування	7 945,389	8 608,139	10 567,76	12 783,15	21 624,48	28 316,07	33 919,2	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	9 788,0	11 272,8	12 817,1	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	12 897,2	15 824,2	18 804,7	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	15 543,1	18 921,1	22 687,0	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	21 973,7	26 798,4	32 173,2	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	29 598,0	31 785,0	33 506,0	-
	Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	44 900,0	48 700,0

Закінчення табл. 1.21

Вид надходжень	Нормативний документ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Неподаткові надходження	Фактичні надходження	31 778,03	40 548,3	485 53,24	60 543,59	58 435,84	73 836,96	60 003,7	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	24337,7	27 114,4	30 447,7	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	36 027,3	40 850,1	46 171,5	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	49 550,0	55 851,7	63 737,9	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	64 356,0	75 089,0	86 094,8	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	51 829,3	55 029,1	57 143,7	-
	Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	60 600,0	63 600,0
Інші доходи	Фактичні надходження	4 340,019	5 520,066	10 119,11	10 184,57	6 457,95	6 221,541	3 858,0	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	2 954,0	3 277,5	3 694,0	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	5 449,5	6 134,4	6 561,7	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	13 222,3	15 028,0	17 007,5	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	13 126,6	15 295,7	17 560,3	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	9 694,7	10 639,2	11 284,9	-
	Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	5 400,0	5 100,0

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfj.minf.gov.ua>.

Таблиця 1.22

**Динаміка змін планових і фактичних показників виконання доходів
зведеного бюджету України**

Рік	Податкові надходження			Неподаткові надходження			Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)		
	План на рік з урахуванням внесених змін, млрд грн	Виконання плану		План на рік з урахуванням внесених змін, млрд грн	Виконання плану		План на рік з урахуванням внесених змін, млрд грн	Виконання плану	
		млрд грн	%		млрд грн	%		млрд грн	%
2005	98,3	98,1	99,7	33,1	31,8	95,9	135,8	134,2	98,8
2006	122,1	125,7	103,0	39,8	40,5	101,9	169,0	171,8	101,7
2007	158,8	161,3	101,6	48,3	48,6	100,5	217,6	219,9	101,1
2008	232,5	227,2	97,7	57,2	60,5	105,8	306,3	297,9	97,3
2009	240,6	208,1	86,5	72,7	58,4	80,4	324,7	273,0	84,1
2010	243,7	234,4	96,2	73,8	73,8	100,0	325,4	314,5	96,6
2011	330,6	334,7	101,2	59,0	60,0	101,7	396,1	398,6	100,6

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndbf.minfm.gov.ua>.

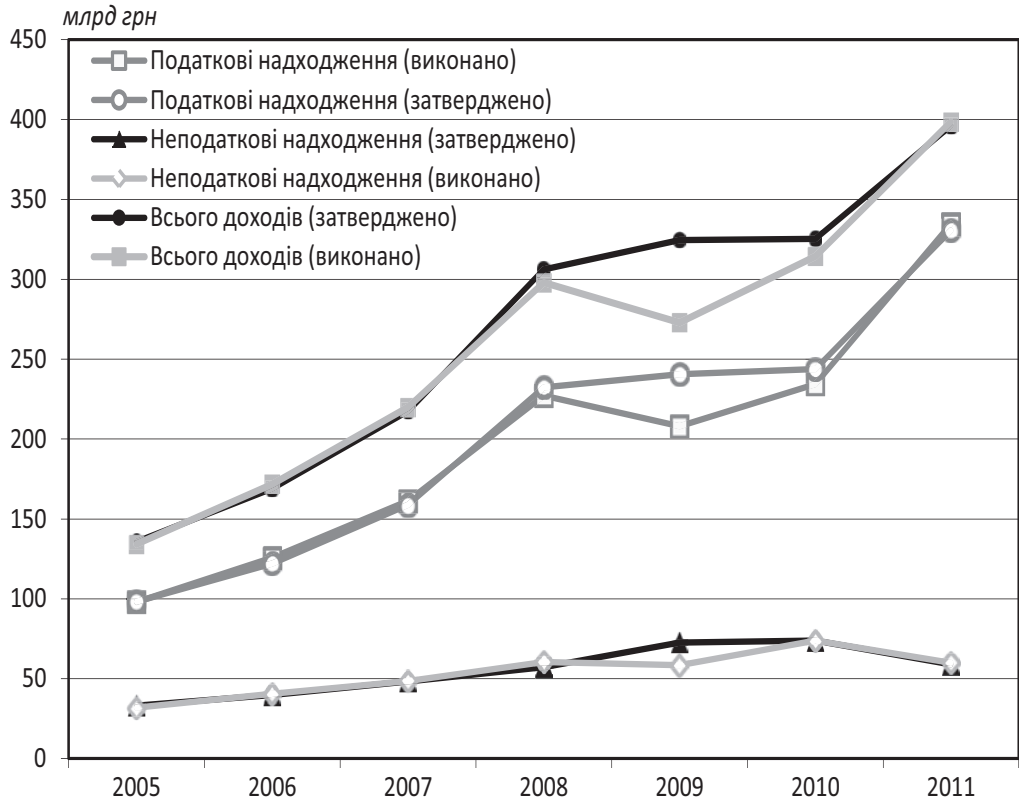


Рис. 1.17. Динаміка планових і фактичних показників виконання доходів зведеного бюджету України

Складено за даними ДНУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Серед загальноприйнятих методів середньострокового прогнозування доходів та видатків бюджету вирізняють експертний метод, детерміністичний метод, прогнозування на основі моделей з використанням динамічних часових рядів та економіко-математичне моделювання.

Комбінуючи різні методи прогнозування, вдається досягнути вищої точності прогнозів. Здійснимо прогнозування доходів зведеного бюджету за допомогою кількох методів, зокрема економетричного, на основі макроекономічних залежностей, екстраполяційного підходу на основі методу експоненціального згладжування та трендового (графічного) методів прогнозування.

Для прогнозування за допомогою економетричного методу на основі макроекономічних залежностей використовуємо макромодель фіскального сектору України, що має вигляд:

$$\left\{ \begin{array}{l} Doh_ZB_t = PPP_t + PDFO_t + PDV_t(PDV_vur_t + PDV_vv_t - BV_PDV_t) + AP_t + In_t; \\ Vud_ZB_t = ZF_t + Ob_t + GP_t + ED_t + ONPS_t + KG_t + OZ_t + DFR_t + Os_t + SZSZ_t; \\ Def_ZB_t = Doh_ZB_t - Vud_ZB_t; \\ PPP_t = f(FR_t, VVP_t, St_nom_PPP_t); \\ PDFO_t = f(PDNP_t, FOP_t); \\ PDV_vur_t = f(VVP_t, St_nom_PDV_t); \\ PDV_vv_t = f(Im_t, K_dol_t, St_nom_PDV_t); \\ BV_PDV_t = f(VVP_t, Ex_t, K_dol_t, St_nom_PDV_t); \\ AP_t = f(AP_{t-1}, IC_t, IV_t), \end{array} \right.$$

де Doh_ZB_t – доходи зведеного бюджету України;

PPP_t – податок на прибуток підприємств;

$PDFO_t$ – податок на доходи фізичних осіб;

PDV_t – податок на додану вартість;

PDV_vur_t – ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг);

PDV_vv_t – ПДВ із ввезених на територію України товарів (робіт, послуг);

BV_PDV_t – бюджетне відшкодування ПДВ;

AP_t – акцизний податок;

In_t – інші доходи зведеного бюджету;

Vud_ZB_t – видатки зведеного бюджету України;

ZF_t – видатки на загальнодержавні функції;

Ob_t – видатки на оборону;

GP_t – видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу;

ED_t – видатки на економічну діяльність;

$ONPS_t$ – видатки на охорону навколишнього природного середовища;

KG_t – видатки на житлово-комунальне господарство;

OZ_t – видатки на охорону здоров'я;

DFR_t – видатки на духовний та фізичний розвиток;

Os_t – видатки на освіту;

$SZSZ_t$ – видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення;

Def_ZB_t – дефіцит зведеного бюджету України;

FR_t – фінансовий результат від звичайної діяльності підприємств, які одержали прибуток;

VVP_t – валовий внутрішній продукт;

$St_nom_PPP_t$ – номінальна ставка податку на прибуток підприємств;

$PDNP_t$ – податок на доходи найманих працівників;

FOP_t – фонд оплати праці;

$St_nom_PDV_t$ – номінальна ставка ПДВ;

Im_t – імпорт товарів і послуг;

K_dol_t – курс долара США;

Ex_t – експорт товарів і послуг;

IC_t – індекс споживчих цін;

IV_t – індекс цін виробників.

Макромодель фіскального сектору України містить три тотожності та шість регресійних рівнянь. Регресійні рівняння макромоделі показують вплив екзогенних факторів на основні бюджетоутворюючі податки бюджету. Головними такими факторами є: для ППП фінансовий результат від звичайної діяльності підприємств, які одержали прибуток, ВВП та номінальна ставка податку на прибуток підприємств; для ПДФО – податок на доходи найманих працівників та фонд оплати праці; для ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) – ВВП та номінальна ставка ПДВ; для ПДВ із ввезених на територію України товарів (робіт, послуг) – імпорт товарів і послуг, курс долара США та номінальна ставка ПДВ; для бюджетного відшкодування ПДВ – ВВП, експорт товарів та послуг, курс долара США та номінальна ставка ПДВ; для акцизного податку – надходження від акцизного податку за попередній період, індекс споживчих цін та індекс цін виробників.

На основі постанови Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2013 та 2014 роки” від 31.08.2011 № 907, планових показників податкових надходжень у 2012 р. за звітами ДКСУ та зазначених залежностей можна здійснити прогноз бюджетоутворюючих податків зведеного бюджету України на середньострокову перспективу на 2013–2015 рр. за песимістичним та оптимістичним сценаріями.

Для підвищення надійності прогнозу крім модельних додатково використовувалися ще декілька методів (трендовий, експоненціального згладжування), які дають змогу сформулювати середньостроковий консенсус-прогноз доходів зведеного бюджету України (табл. 1.23).

Перейдемо до прогнозування видатків зведеного бюджету України. Постановою Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки” від 05.04.2012 № 318 затвер-

Таблиця 1.23

Прогноз доходів зведеного бюджету України, млрд грн

Показники	2013		2014		2015	
	Песимістичний	Оптимістичний	Песимістичний	Оптимістичний	Песимістичний	Оптимістичний
Доходи, всього,	464,4	494,6	465,3	520,6	470,1	533,6
з них:						
ПДФО	78,0	83,6	85,1	95,8	88,0	103,4
ППП	57,2	61,3	51,7	61,9	47,7	64,2
ПДВ	151,7	171,6	150,9	171,2	161,5	179,3
акцизний податок	41,7	46,0	43,9	50,2	46,8	52,0

Складено за розрахунками автора.

джено прогноз видатків зведеного бюджету України на 2013–2014 рр., який можна віднести до оптимістичного сценарію.

Аналіз планових показників видатків зведеного бюджету на 2012 р. (з внесеними змінами на 01.07.2012) та прогнозних показників на 2013–2014 рр. свідчить про тенденцію зростання його видатків у 2013 р. на 3,7 %, а у 2014 р. – на 6,4 %. Можна припустити, що у 2015 р. видатки зведеного бюджету зростуть на 2,5 %, сягнувши 559,5 млрд грн. Визначимо структуру видатків ЗБУ у 2013–2015 рр. (табл. 1.24).

Таблиця 1.24

Прогноз структури видатків зведеного бюджету України, %

Структура видатків	2013	2014	2015
Загальнодержавні функції	13,14	13,59	13,37
Оборона	3,72	3,65	3,68
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,72	7,75	7,73
Економічна діяльність	12,30	12,86	12,58
Охорона навколишнього природного середовища	1,09	1,26	1,18
Житлово-комунальне господарство	1,85	1,87	1,86
Охорона здоров'я	11,85	12,05	11,95
Духовний та фізичний розвиток	3,24	3,33	3,29
Освіта	20,71	20,74	20,72
Соціальний захист та соціальне забезпечення	24,37	22,90	23,63
Зведений бюджет у цілому	100,00	100,00	100,00

Складено за: Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318; розрахунки автора.

На основі зазначених прогнозів спрогнозуємо видатки зведеного бюджету в 2013–2015 рр. (табл. 1.25).

Таблиця 1.25

Прогноз видатків зведеного бюджету України, млрд грн

Спрямування видатків	2013	2014	2015
Загальнодержавні функції	67,4	74,2	74,8
Оборона	19,1	19,9	20,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,6	42,3	43,3
Економічна діяльність	63,1	70,2	70,4
Охорона навколишнього природного середовища	5,6	6,9	6,6
Житлово-комунальне господарство	9,5	10,2	10,4
Охорона здоров'я	60,8	65,8	66,9
Духовний та фізичний розвиток	16,6	18,2	18,4
Освіта	106,2	113,2	115,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	125,0	125,0	132,5
Загальний обсяг видатків	512,9	545,9	559,8

Складено за: Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318; розрахунки автора.

1.5. МОДЕЛЬНА ОЦІНКА ВПЛИВУ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ НА ДИНАМІКУ МАКРОІНДИКАТОРІВ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Податкова політика як складова фінансової політики держави є надзвичайно важливим інструментом державного регулювання економічного розвитку. Як регулятор економіки податкова система справляє суттєвий вплив на результати фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання – платників податків та їх економічну поведінку, розвиток окремих територій та певних видів економічної діяльності й суспільства загалом.

У цьому сенсі регуляторний вплив податків широко використовується урядами різних країн для провадження конкретної економічної політики і планування певних макроекономічних результатів. У контексті формування фінансової, зокрема бюджетно-податкової, політики – наприклад, у рамках середньострокового бюджетного планування – надзвичайно важливими є модельні дослідження, що стосуються макроекономічних наслідків упровадження певних податкових змін. Саме такі до-

слідження дають можливість оцінити (зважити) “бюджетно-податкові впливи” на макроекономічну динаміку, вивчити позитивні та негативні сторони таких впливів, порівняти їх і визначити найбільш оптимальні.

Загалом застосування податкових регуляторів макроекономічного розвитку передбачає насамперед відповідь на такі концептуальні питання:

- яким є оптимальний розподіл виробленого національного доходу в конкретному суспільстві;
- яка частина національного доходу повинна акумулюватися у бюджеті;
- як податкове навантаження має розподілятися між галузями виробництва, групами населення, окремими платниками податків;
- як можна досягти поставлених (планованих) макроекономічних орієнтирів.

Саме такі й подібні питання постають перед економістами й управлінцями при розробленні податкової політики. Особливо важливим при оцінюванні конкретної податкової політики є забезпечення балансу таких критеріїв:

- достатність державних доходів для виконання державою функцій, визначених чинним законодавством;
- забезпечення позитивної макроекономічної динаміки;
- вирішення соціальних завдань.

Здійснення податкової політики в Україні ґрунтується на нормативно-правових і програмних документах Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів влади, якими визначаються основні напрями й пріоритети податково-бюджетної політики. Податкове законодавство України складається з Конституції України, Бюджетного, Податкового й Митного кодексів України, інших нормативно-правових актів, нормативно-правових документів органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів.

Бюджетний кодекс України передбачає, крім формування щорічного бюджету, також складання прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах. Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає, крім іншого, прогнозні значення основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, зокрема номінального і реального об-

сягу ВВП, індексів споживчих цін та цін виробників промислової продукції, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету.

Отже, чинне законодавство у сфері податково-бюджетної політики, передбачаючи прогнозування макроекономічних показників на середньостроковий період, становить нормативно-правове підґрунтя для здійснення досліджень щодо впливу заходів податкової політики на динаміку макроекономічних показників – з метою визначення оптимальних фіскальних заходів з огляду забезпечення збалансованості виробничого та суспільного секторів національної економіки та досягнення макроекономічних цілей.

В аспекті податкового законодавства Україна належить до країн з несприятливими умовами щодо ведення бізнесу та вкладання інвестицій.

Україна характеризується одним із найбільших показників податкового навантаження на фонд заробітної плати (визначеного як відсоток від комерційного прибутку) – 43,3 %, тоді як у країнах Східної Європи і Середньої Азії – 21,7 %, Латинської Америки і Карибського басейну – 14,6, Близького Сходу і Північної Африки – 16,9, розвинутих країн – 24 %.

Разом з тим рівень сплаченого податку на прибуток (як відсоток від комерційного прибутку) в Україні є досить низьким – 12,2 % (для порівняння: у країнах Східної Європи і Середньої Азії – 9,3 %, Латинської Америки і Карибського басейну – 29,9, Близького Сходу і Північної Африки – 11,3, розвинутих країнах – 15,4 %). Тобто збір податків здійснюється переважно за рахунок нарахувань на робочу силу, у той час як економічна функція податку на прибуток суттєво занижена з різних причин економічного (неефективність, неконкурентоспроможність, неприбутковість підприємств) і неекономічного (приховування прибутків) характеру.

Сумарна податкова ставка з урахуванням усіх податків і обов'язкових відрахувань як відсоток від комерційного прибутку дорівнює в Україні 57,1 % (для порівняння: у країнах Східної Європи і Середньої Азії – 40,5 %, Латинської Америки і Карибського басейну – 47,7, Близького Сходу і Північної Африки – 32,2, Південної Азії – 44,4, Східної Азії і Тихоокеанського регіону – 34,5, Африки (на південь від Сахари) – 57,1, розвинутих країнах – 42,7 %). Отже, сумарна податкова ставка в Україні порівняно із середнім (за регіонами) рівнем інших країн є вищою, хоча велика кількість країн має зіставний рівень цього показника (рис. 1.18).

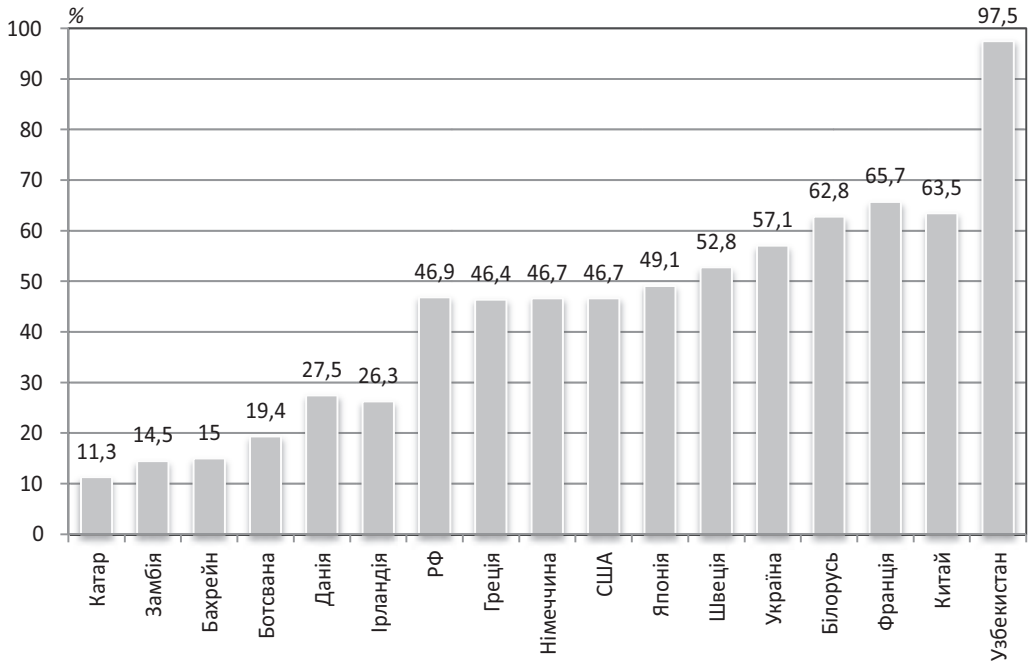


Рис. 1.18. Порівняння загального рівня оподаткування в Україні і ряді країн світу в 2011 р.

Складено за результатами досліджень Світового банку в рамках звіту “Ведення бізнесу 2012” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#paying-taxes>.

Як бачимо, Україна має досить високий рівень податкового навантаження. Проте ряд високорозвинутих країн (США, Японія, Швеція) теж мають високий рівень (див. рис. 1.18), а ряд малорозвинутих (Катар, Замбія, Бахрейн, Ботсвана) – низький. Тобто навряд чи є однозначний зв'язок між рівнем оподаткування і рівнем розвитку країни у глобальному вимірі. При дослідженні рівня оподаткування слід враховувати, крім іншого, “розмір” і функції держави як економічного агента та її роль у суспільному відтворенні порівняно з іншими категоріями економічних агентів. Важливе значення у такого роду дослідженнях має надаватися також поняттю ефективності функціонування (діяльності) держави, зокрема суспільній ефективності (результативності) розпорядження мобілізованими до бюджету фінансовими коштами.

Тобто досліджуючи (і порівнюючи) вплив податкового навантаження на економічну динаміку, необхідно брати до уваги специфічні риси і відмінності функціонування економічних систем у різних країнах з рин-

ковою економікою, які відрізняються своєю історією, культурою, рівнем розвитку, менталітетом. Так, навряд чи, навіть не маючи інформації, можна припустити, що один і той самий суспільний лад може бути ідентичним у таких, наприклад, подібних за рівнем розвитку країнах, як США і Японія.

Відомий економіст М. Шніцер у дослідженні “Порівняння економічних систем”¹ робить висновок, що у рамках одного суспільного ладу існують абсолютно несхожі країни, що відрізняються, крім іншого, місцем й функціями держави у розвитку суспільства. Причому, за твердженням М. Шніцера, абсолютно вільної економіки не існує – держава завжди так чи інакше справляє певний регулюючий вплив на суспільно-економічний розвиток, проте ступінь і характер такого державного втручання можуть дуже відрізнятись. З огляду на особливості державного впливу й регулювання, країни з ринковою економікою поділяються на три типові групи, а саме²:

- *відносно вільна ринкова система* США, де втручання держави в економіку переважно регулятивне;
- *соціально-ринковий капіталізм* країн Європи, де державі належить визначальна роль у розподілі суспільних благ за допомогою обґрунтованих програм витрат на соціальні потреби;
- *державно керований капіталізм* Японії та інших країн Східної Азії.

Відповідно, аналіз і порівняння рівнів оподаткування можуть здійснюватися у рамках аналогічних за типом (рівнем розвитку, функціями держави, культурою, менталітетом тощо) країн. Тобто не варто порівнювати, наприклад, приблизно однаковий рівень оподаткування у Франції (65,7 %), Китаї (63,5) і Білорусі (62,8), у Данії (27,5), Болгарії (28,1) й Іраку (28,4), або в Україні (57,1) і Швеції (52,8 %).

Україна й інші країни світу досить давно використовують економіко-математичні моделі для дослідження різних аспектів економічного розвитку. На сьогодні практично всі макроекономічні моделі у тому чи іншому вигляді – деталізованому чи спрощеному – містять бюджетний блок для відображення функцій держави як регулятора економічного розвитку і провідника соціальної політики.

Найвідомішими економіко-математичними моделями, які створені на вимогу офіційних органів, містять окремі податково-бюджетні блоки

¹ Шніцер М. Порівняння економічних систем / М. Шніцер ; пер. з англ. – К. : Основи, 1997. – 519 с.

² Там само.

і використовуються (ці моделі чи їх удосконалені версії) для здійснення прогнозно-імітаційних розрахунків, є такі*.

СЕМ – *Модель канадської економіки Департаменту фінансів Канади, 1996 р.* Ця велика економетрична модель розроблена департаментом фінансів Канади з метою детального прогнозування доходів і видатків федерального бюджету країни. Бюджетний блок моделі описує доходи і видатки федерального та місцевих бюджетів, бюджетів пенсійної системи. За допомогою моделі досліджувалися шоківі впливи фіскальної політики, а саме:

- а) збільшення державних видатків;
- б) зниження ставки податку на фізичних осіб;
- в) зниження податку з продажу;
- г) зниження внесків у пенсійний фонд;
- д) зниження податку на прибуток підприємств.

FRB/US – *Макроекономічна модель США, 1997 р.* Ця економетрична модель розроблена у Федеральній резервній системі США з метою прогнозування макроекономічного розвитку і дослідження макроекономічного відгуку на зміни економічної політики. Модель базується на квартальних даних і складається з п'яти блоків: виробники, споживачі, держава, фінансовий та зовнішньоекономічний сектори. Державний сектор представлено у вигляді дворівневої системи – федерального бюджету та регіональних і муніципальних бюджетів. Як ендогенні змінні моделюються податкові надходження, трансферти населенню й обслуговування державного боргу, інші змінні блоку є екзогенними.

Економетрична модель економіки Росії, 1999 р. Ця квартальна модель побудована для економіки Російської Федерації в рамках проекту TASIC для аналізу і моніторингу сценаріїв короткострокової макроекономічної політики. Особливістю є розширений бюджетний блок, призначений для оцінки доходів, видатків і дефіциту бюджету. Бюджетний блок моделі є досить детальним і складається з блоків доходів, видатків, фінансування дефіциту і боргових зобов'язань.

Крім наведених, можна назвати моделі з аналогічними функціями щодо дослідження фінансового блоку та його впливу на макроекономіч-

* При аналізі моделей використано матеріали: Разработка модели для макроэкономического прогнозирования и оценки доходов в условиях среднесрочного финансового планирования / Центр экон. и фин. исследований и разработок; ПРайм Групп. – М., 2008. – 18 янв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fer.ru/rftap/files/RFTAP_QCBS_1.14_Final_report_1.pdf.

ну динаміку: економетрична модель СТАСИС, Росія, 2003 р.; квартальна макромодель, Росія, 2005 р.; квартальна макроекономічна модель, Казахстан, 2004 р.; міжгалузева модель RIM, Росія, 2004 р.; квартальна економетрична модель QUMMIR, Росія, 2006 р.; модель МВФ MULTIMOD, 1998 р., модель Халлеєва–Уоллей для дослідження проблем оподаткування, Росія, 2005 р.; модель Національного інституту економічних і соціальних досліджень (NiGEM), 2001 р. та ін.

Логіка підходу до дослідження макроекономічної реакції на зміну податкової політики у спрощеному вигляді є такою.

1. Податки справляють безпосередній вплив на рівень і структуру сукупного попиту, а через нього сприяють зростанню чи гальмують виробництво.
2. Зміна податків позначається на заощадженнях в економіці, зумовлюючи стимулювання чи згортання інвестиційних процесів, що, у свою чергу, відбивається на виробництві. Наприклад, зміна ставки податку на прибуток впливає на обсяг прибутку підприємства і, відповідно, на його інвестиційні можливості.
3. Розмір податків на виробництво впливає на співвідношення між собівартістю виробництва і відпускнуою ціною, а отже – на рентабельність виробництва і конкурентоспроможність продукції/послуг на відповідному ринку.
4. Розмір податків впливає на реальну вартість робочої сили – підвищення податку на доходи фізичних осіб знижує доходи, які залишаються у їх розпорядженні, що впливає на попит і заощадження, а через них – на інвестування й виробництво.

З метою вивчення впливу динаміки податків на макроекономічну ситуацію в Україні пропонується відстежувати залежність динаміки основних макроекономічних показників розвитку економіки України від динаміки основних податків. Дослідження пропонується здійснювати за допомогою методу економетричного моделювання, що дає можливість у числовій формі визначити взаємозв'язок між рядами економічної динаміки. Отримана за допомогою цього методу математична формула дає змогу оцінити (розрахувати) на перспективу значення досліджуваного ендогенного показника залежно від імовірної динаміки факторів, які на нього впливають. У процесі генерації економетричних рівнянь слід віддавати перевагу статистиці за той період, який є найбільш показовим з точки зору ситуації, яка реально склалася на останній момент (період). Згенеровані економетричні рівняння ув'язують у систему, яка

розв'язується за допомогою спеціальних методів, наприклад, часто використовується метод покровкових наближень Гаусса – Зейделя.

Макроекономічну динаміку варто оцінювати сукупністю таких показників: ВВП; кінцеве споживання приватного сектору (домашніх господарств); кінцеве споживання держави (витрати сектору загальнодержавного управління); інвестиції в основний капітал; експорт; імпорт; обсяг промислового виробництва; обсяг товарообігу; сума доходів бюджету; середньомісячна заробітна плата; індекс цін виробників промислової продукції; індекс споживчих цін.

Як фактори впливу на макроекономічну динаміку з боку податкової політики пропонуються: ПДВ; податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; інші непрямі податки (акцизний збір, мито).

Пропонуються такі підходи до моделювання макроекономічних показників з урахуванням факторів податкового впливу:

Прогнозування динаміки ВВП	$VVP_S = f(INV_S, SUMPOD / VVP)$
Прогнозування динаміки інвестицій в основний капітал	$INV_S = f(VVP_S, SUMPOD / VVP)$
Прогнозування динаміки кінцевого споживання приватного сектору (домашніх господарств)	$CP_S = f(VVP_S, CP_S(-1), PODDOH / VVP, STD)$
Прогнозування динаміки кінцевого споживання держави	$CG_S = f((SUMDOH + DEF) / CPI, KURSGRN / CPI)$
Прогнозування динаміки імпорту	$M_S = f(VVP_S, (MITO + AZ) / M, KURSGRN / CPI)$
Прогнозування динаміки експорту	$X_S = f(VVP_S, (CP_S + CG_S), X_S(-1), SUMPOD / VVP)$
Прогнозування динаміки товарообігу	$TOVOB_S = f(VVP_S, CPI, PODDOH)$
Прогнозування динаміки індексу споживчих цін	$CPI = f(ZPNOM, ZPREAL, DEFZB / VVP, PODDOH / VVP, SRKGRN, STKBD, PPI)$
Прогнозування динаміки індексу цін виробників	$PPI = f(PROM, PROM_S, (PDV + AZ + MITO) / PROM, X)$
Прогнозування динаміки промислового виробництва	$PROM_S = f(INV_S, INV_S(-1), \dots, (PDV + AZ + PODPRIB) / VVP)$
Прогнозування динаміки заробітної плати	$ZP_S = f(ZP, VVP_S, PODDOH / VVP, CPI)$
Прогнозування динаміки ВВП у фактичних цінах	$VVP = f(VVP(-1), INV_S, CPI)$

Прогнозування динаміки валового внутрішнього доходу, що залишається у розпорядженні економічних агентів	$VVD = VVP - SUMDOH$
Прогнозування динаміки суми доходів бюджету	$SUMDOH = f(VVP, SUMPOD)$

AZ – акцизи на ввізні товари;

CP_S – приватне кінцеве споживання, зіставні ціни;

CP_S(-1) – приватне кінцеве споживання за попередній рік, зіставні ціни;

CG_S – кінцеве споживання держави, зіставні ціни;

CPI – індекс споживчих цін;

DEF – дефіцит бюджету;

INV_S – інвестиції в основний капітал, зіставні ціни;

INV_S, INV_S(-1), ... – інвестиції в основний капітал за кілька періодів, зіставні ціни;

KURSGRN – курс гривні до долара США, середньорічний;

M_S – імпорт, зіставні ціни;

MITO – мито на ввізні товари;

TOVOB_S – обсяг товарообігу, зіставні ціни;

PODDOH – податок на доходи фізичних осіб;

PPI – індекс цін виробників;

PROM – промислова продукція, фактичні ціни;

PROM_S – промислова продукція, зіставні ціни;

PDV – податок на додану вартість;

PODPRIB – податок на прибуток підприємств;

SUMDOH – сума доходів бюджету;

SUMPOD – сума податків бюджету;

STD – банківська депозитна ставка, середньорічна;

VVP – валовий внутрішній продукт, фактичні ціни;

VVP_S – валовий внутрішній продукт, зіставні ціни;

VVD – валовий внутрішній дохід, що залишається у розпорядженні економічних агентів після оподаткування;

X_S – експорт, зіставні ціни;

X_S(-1) – експорт за попередній період, зіставні ціни;

ZP_S – заробітна плата, зіставні ціни;

ZP – заробітна плата, фактична.

Для прикладу розглянемо генерацію рівняння для приватного кінцевого споживання (кінцеве споживання домашніх господарств). Динаміка приватного кінцевого споживання ставиться в залежність від таких факторів:

- 1) динаміки реального валового внутрішнього продукту (VVP_S);
- 2) рівня приватного кінцевого споживання, досягнутого у попередні періоди (CP_S(-1));

- 3) динаміки частки податків на доходи фізичних осіб у валовому внутрішньому продукті (PODDOH / VVP);
- 4) середньої ставки комерційних банків по депозитах (STD).

$$CP_S = f(VVP_S, CP_S(-1), PODDOH / VVP, STD).$$

За економічною логікою, перші два фактори справляють позитивний вплив на динаміку реального кінцевого споживання домашніх господарств: досягнутий рівень валового внутрішнього продукту є джерелом споживання, а досягнутий рівень кінцевого споживання у попередні періоди відображає схильність до споживання. Третій фактор чинить негативний (від'ємний) вплив на приватне кінцеве споживання, оскільки відображає пряме вилучення частини доходів фізичних осіб, безпосередньо зменшуючи їхню можливість споживати. Четвертий фактор також чинить від'ємний вплив на приватне кінцеве споживання, оскільки зростання ставок комерційних банків за депозитами стимулює заощадження.

Генерація рівняння з використанням числових рядів економічної динаміки за допомогою методу економетричного моделювання дала змогу отримати такі числові коефіцієнти для вибраних факторів:

$$CP_S = -48669,78 - 890,4 \cdot STD - 111317,48 \cdot PODDOH / VVP - 7325370,69 \cdot F + 0,2427 \cdot VVP_S + 0,9426 \cdot CP_S(-1),$$

де F – фіктивна змінна, що використовується для “згладжування” кризового спаду показника у 2009 р.

Чисельні значення отриманих характеристик згенерованого рівняння (коефіцієнт детермінації $R^2 = 0,99$; скорегований коефіцієнт детермінації $R^2_{\text{скор.}} = 0,99$; статистика Фішера $F = 354,59$; статистика Дарбіна – Уотсона $DW = 2,63$) свідчать про його якість і адекватність та відповідність вимогам теорії економічного моделювання, а рис. 1.19 демонструє його досить високу прогностичну точність.

Згенерувавши рівняння для всіх наведених показників (змінних) отримуємо систему рівнянь із визначеними числовими значеннями коефіцієнтів при вибраних факторах. Розв'язання цієї системи на певний прогнозний період дасть змогу оцінити ймовірну динаміку сукупності визначених показників залежно від очікуваної динаміки факторів впливу.

Пропонована економетрична модель може бути використана для здійснення багатоваріантних імітаційних досліджень впливу рівня оподаткування на динаміку основних макроекономічних показників у рамках підготовки щорічного бюджету та бюджетних розрахунків на наступні

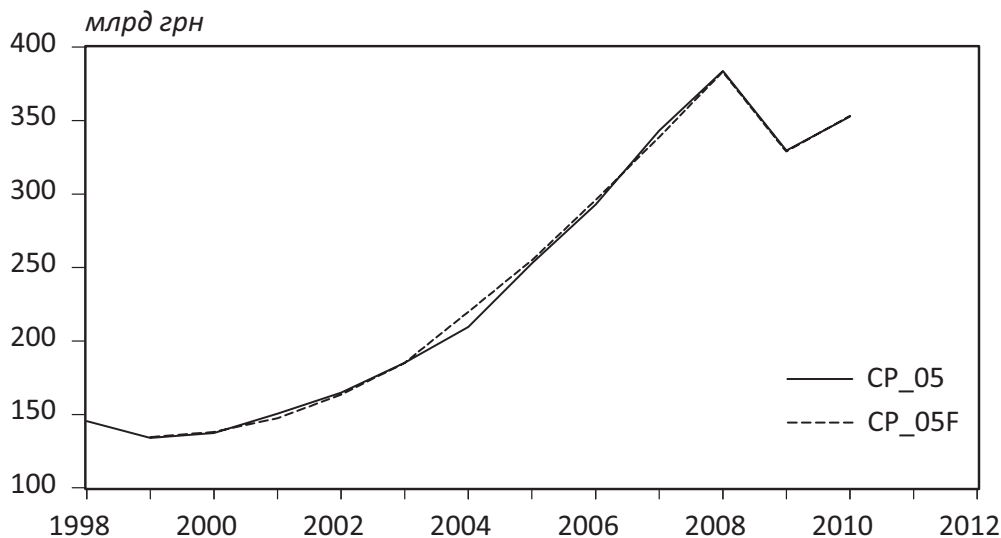


Рис. 1.19. Динаміка фактичних (CP_05) і спрогнозованих (CP_05F) значень показника “Приватне кінцеве споживання”, зіставні ціни 2005 р.

Складено за результатами генерації рівняння.

за ним два роки. Мета цих досліджень полягатиме у визначенні як оптимального варіанта оподаткування, так і податкових та інших умов забезпечення заданої динаміки макроекономічних показників на середньострокову перспективу.

1.6. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

З ухваленням Податкового кодексу України, який виконав функцію не лише кодифікації податкового законодавства, а і його вдосконалення, реформування податкової системи України не завершилося. Кодекс не вирішив усіх проблем функціонування оподаткування, оскільки частина з них є системними і потребує змін не лише податкового законодавства.

Основними серед цих проблем є високий рівень ухилення від сплати податків і тінізації економіки, що спричиняє значні втрати бюджету та державних Пенсійного фонду й фондів соціального страхування, а також недотримання норм податкового законодавства. Перекривши ряд каналів уникнення сплати податків, Податковий кодекс України не забезпечив детінізацію економіки, оскільки її коріння криється не тільки і не стільки в

особливостях побудови податкової системи, скільки в інституціональних умовах функціонування підприємництва в Україні, серед яких: складна і витратна дозвільна система; корупція і зумовлені нею корупційні платежі; не виправдано жорсткі методи адміністрування податків і зборів, що використовуються як знаряддя виконання планів мобілізації податкових платежів будь-якою ціною, подекуди з порушенням норм податкового законодавства; дотримання прав власності; ефективність функціонування органів судової системи; наявність чіткої залежності між сплаченими податками до бюджету держави і зворотним потоком суспільних благ; ступінь прозорості державних фінансів.

Більшість проблем в оподаткуванні, що потребують реформування податкової системи України, а також завдань та конкретних кроків, спрямованих на їх вирішення, були визначені ще у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Серед таких проблем:

- нераціональна система податкових пільг;
- значні витрати часу й коштів суб’єктів підприємницької діяльності на ведення податкового обліку і сплату податків, що перешкоджають покращанню позицій України в міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу;
- невиконання податковою системою функції згладжування соціальної нерівності;
- відсутність адекватного механізму вилучення рентного доходу, що має належати державі, через систему рентних платежів та плати за користування надрами;
- недостатня фіскальна ефективність місцевих податків і зборів, що не забезпечують формування надійної фінансової основи функціонування органів місцевого самоврядування;
- неефективна й надмірно витратна для держави і бізнесу система адміністрування податків і зборів.

Пошуки ефективних шляхів розв’язання зазначених проблем є актуальним завданням сьогодення.

Крім невіршених проблем, подальшого реформування податкового законодавства потребує й стрімка зміна ситуації у країні під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників.

Динамізм податкового законодавства, намагання пристосувати його до нових умов задля забезпечення фінансової стабільності – характерна ознака сьогодення, властива всім країнам. Нестабільність макроекономічної ситуації, постійне виникнення нових загроз змушують уряди різ-

них країн нерідко переглядати ставки основних податків, відмовлятися від одних планів щодо податкового реформування на користь інших, шукати нові інструменти податкового регулювання.

Наріжним каменем новітніх податкових реформ більшості розвинутих та постсоціалістичних країн ЄС є заходи, спрямовані на збільшення податкових надходжень до їхніх бюджетів. Основними інструментами реалізації цих заходів є підвищення ставок податків на споживання (ПДВ і акцизного податку), а також активізація боротьби з ухиленнями від сплати податків шляхом укладання двосторонніх міжурядових угод, спрямованих на обмін інформацією в податковій сфері та запровадження податків на доходи, одержані в іноземних банках.

Дефіцит фінансових ресурсів, а також протести проти оздоровлення державних фінансів за рахунок трудящих змусили низку країн ЄС вдаватися до заходів, спрямованих на збільшення податкового навантаження на доходи великих корпорацій і багатих громадян та його зменшення на низькодохідні групи населення. З цією метою відбувається трансформація прибуткового оподаткування фізичних осіб у напрямі посилення його прогресивності та зростання податкового навантаження на доходи від капіталу (дивіденди і проценти) і його приросту, підвищуються ставки (запроваджуються надбавки до діючих ставок) корпоративного податку, вводяться нові податки (додатковий “податок солідарності” в Італії; податок на “чисті” статки в Іспанії; податки на багатство у Великобританії, Франції, Норвегії, Ліхтенштейні, Швейцарії; податок “на розкіш” у Греції тощо). Поширюється рух мільйонерів за високі податки.

З метою недопущення негативного впливу політики фіскальної консолідації на економічний розвиток уряди європейських країн вдаються до виваженого застосування податкових стимулів з метою заохочення підприємництва та інвестицій – зниження базової ставки податку на прибуток або ставки цього податку для окремих суб’єктів ринку, передусім малого підприємництва, запровадження інвестиційних податкових пільг, підвищення норм амортизації.

Переплетіння цих тенденцій визначає особливості податкових політик країн – членів ЄС на сучасному етапі.

Узагальнення нововведень у податкових системах країн – членів ЄС дає змогу констатувати, що стосовно бюджетоутворюючих податків вони мають еволюційний характер. Зокрема, незважаючи на гостроту проблеми зловживань при справлянні ПДВ у ЄС (у 2009 р. спеціальне дослідження Єврокомісії оцінило граничний обсяг несплаченого у

2006–2009 рр. у 25 країнах ЄС податку в 106,7 млрд євро¹), ідея запровадження на теренах Співтовариства ПДВ оберненої дії замість класичної моделі не була підтримана Єврокомісією, як тому, що попри всі проблеми класичний ПДВ у більшості країн демонструє високу фіскальну ефективність (табл. 1.26), що набуває особливого значення в умовах фінансової нестабільності, так і тому, що, ліквідувавши одні схеми ухилення від сплати податку, ПДВ оберненої дії породить інші такі схеми. Натомість європейською спільнотою був обраний консервативний шлях вирішення проблем із ПДВ – удосконалення адміністрування податку, посилення адміністративного нагляду та підвищення якості кооперації між податковими органами країн-членів, забезпечення прискореного обміну інформацією між контролюючими органами країн ЄС.

Враховуючи зазначене, Україні також, на нашу думку, варто йти шляхом не докорінної зміни системи універсальних акцизів, а удосконалення справляння ПДВ, передусім – покращання його адміністрування.

З метою зменшення зловживань при відшкодуванні податку можна використати позитивний досвід запровадження європейськими країнами оберненого ПДВ в окремих галузях економіки, найуразливіших до шахрайських схем. Єврокомісія нині зараховує до них операції в галузі будівництва, лісового господарства, торгівлі електронними пристроями, операції з металевими виробами, металобрухтом, вторинним металом.

Вирішенню проблеми бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ сприятиме передбачене у Програмі економічних реформ скасування планів мобілізації податкових платежів для податкової служби, подальше удосконалення процедури автоматичного відшкодування податку, вдосконалення прогнозування податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, внесення до законів про державний бюджет на відповідний рік реалістичних показників доходів бюджету, концентрація зусиль податкових органів на забезпеченні виконання платниками податкових зобов'язань, наданні їм допомоги у цьому процесі.

В умовах пошуку усіма країнами резервів зростання надходжень до державних бюджетів не можна не відзначити, що в Україні основним таким резервом є зменшення масштабів тінізації економіки. Беручи до уваги, що для вирішення цієї проблеми необхідно здійснити комплекс заходів, розглянемо ті з них, що вимагають змін в оподаткуванні й пов'язаних із ним сферах.

¹ О перспективах реформирования НДС в Евросоюзе // *Налоги и налогообложение*. – 2011. – № 4. – С. 41–42.

Таблиця 1.26

Динаміка ефективності справляння ПДВ у країнах – членах ЄС, %

Країни	Частка ПДВ у ВВП			Стандартна ставка ПДВ			Коефіцієнт продуктивності		
	2006	2009	2010	2006	2009	2010	2006	2009	2010
Бельгія	7,1	6,9	7,1	21,0	21,0	21,0	33,8	32,9	33,8
Болгарія	10,7	9,0	9,2	20,0	20,0	20,0	53,5	45,0	46,0
Чехія	6,4	6,9	7,0	19,0	19,0	20,0	33,7	36,3	35,0
Данія	10,3	10,1	9,9	25,0	25,0	25,0	41,2	40,4	39,6
Німеччина	6,4	7,5	7,3	16,0	19,0	19,0	40,0	39,5	38,4
Естонія	9,1	8,8	8,8	18,0	20,0	20,0	50,6	44,0	44,0
Ірландія	7,7	6,4	6,4	21,0	21,5	21,0	36,7	29,8	30,5
Греція	7,1	6,4	7,2	19,0	19,0	23,0	37,4	33,7	31,3
Іспанія	6,5	4,1	5,5	16,0	16,0	18,0	40,6	25,6	30,6
Франція	7,3	6,9	7,0	19,6	19,6	19,6	37,2	35,2	35,7
Італія	6,2	5,7	6,2	20,0	20,0	20,0	31,0	28,5	31,0
Кіпр	9,7	9,2	9,2	15,0	15,0	15,0	64,7	61,3	61,3
Латвія	8,6	6,0	6,6	18,0	21,0	21,0	47,8	28,6	31,4
Литва	7,6	7,4	7,9	18,0	19,0	21,0	42,2	38,9	37,6
Люксембург	5,8	6,3	6,1	15,0	15,0	15,0	38,7	42,0	40,7
Угорщина	7,6	8,6	8,7	20,0	25,0	25,0	38,0	34,4	34,8
Мальта	8,1	7,9	7,8	18,0	18,0	18,0	45,0	43,9	43,3
Нідерланди	7,4	7,0	7,2	19,0	19,0	19,0	38,9	36,8	37,9
Австрія	7,6	8,1	7,9	20,0	20,0	20,0	38,0	40,5	39,5
Польща	8,1	7,4	7,8	22,0	22,0	22,0	36,8	33,6	35,5
Португалія	8,6	7,1	7,8	21,0	20,0	21,0	41,0	35,5	37,1
Румунія	7,9	6,6	7,8	19,0	19,0	24,0	41,6	34,7	32,5
Словенія	8,5	8,5	8,5	20,0	20,0	20,0	42,5	42,5	42,5
Словаччина	7,5	6,7	6,3	19,0	19,0	19,0	39,5	35,3	33,2
Фінляндія	8,7	8,6	8,5	22,0	22,0	23,0	39,5	39,1	37,0
Швеція	8,9	9,7	9,8	25,0	25,0	25,0	35,6	38,8	39,2
Великобританія	6,6	5,7	6,6	17,5	15,0	17,5	37,7	38,0	37,7
У середньому:									
ЄС-12	8,3	7,8	8,0	18,8	19,8	20,4	44,7	39,9	39,8
ЄС-15	7,5	7,1	7,4	19,8	19,8	20,5	37,8	35,8	36,0

Розраховано за даними: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012 ed. – P. 90, 186; International VAT services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tmf-vat.com/vat/eu-vat-rates.html>.

Однією з основних умов зниження рівня тінізації заробітної плати, а відтак і зростання надходжень до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування України, а також податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів є зниження ставки єдиного соціального внеску (ЄСВ). Однак, визначаючи рівень її зниження, необхідно врахувати, що масштаби детінізації заробітної плати спрогнозувати дуже важко. Крім того, така детінізація відбуватиметься з певним часовим лагом, тому зниження ставки ЄСВ повинно супроводжуватися запровадженням потужних тимчасових компенсаторів, про тимчасовий характер яких мають бути поінформовані платники податків у процесі масштабної роз'яснювальної кампанії. Кроки, які мають здійснити уряд і бізнес на шляху детінізації заробітної плати, повинні стати предметом взаємних домовленостей, формалізованих через укладання угоди між урядом і роботодавцями.

Розробляючи плани зниження ставки ЄСВ, варто врахувати досвід Російської Федерації, де з 1 травня 2005 р. ставка єдиного соціального податку (ЄСП) була знижена на 9,6 в. п. (з 35,6 до 26 %). Це дало позитивний ефект у вигляді зменшення рівня тінізації заробітної плати, наслідком чого стало зростання частки податку на доходи фізичних осіб у ВВП з 3,4 % у 2004 р. до 4,3 % у 2009 р., а частки ЄСП у ВВП – з 2 % у 2005 р. до 2,5 % у 2009 р. (табл. 1.27). Водночас, по-перше, частка податків і внесків на соціальні цілі у ВВП у 2009 р. так і не досягла рівня 2004 р.; по-друге, позитивні зміни у рівні надходжень відбувалися з лагом в один рік; по-третє, масштабної детінізації заробітної плати так і не сталося. Як наслідок, починаючи з 2005 р., дотації із Федерального бюджету позабюджетним фондам на покриття дефіциту зросли більш ніж у 10 разів. Дисбаланс коштів у Пенсійному фонді набув найкритичніших значень: якщо у 2004 р. ці дотації становили лише 6 % видатків фонду, а решту забезпечували надходження ЄСП, то у 2006 р. ситуація принципово змінилася – вже 54 % видатків фонду стало дотуватися з бюджету¹.

Важливою умовою зниження рівня тінізації економіки в Україні, крім перегляду ставки ЄСВ, є проведення легалізації (добровільного розкриття) доходів, прихованих від оподаткування, та запровадження непрямих методів управління податковими ризиками й оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу. В ряді країн світу програми добровільного розкриття доходів успішно реалізовані, чому

¹ Налоговая политика. Теория и практика : учеб. для магистрантов / И. А. Майбуrows и др. ; под ред. И. А. Майбурова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 165.

Таблиця 1.27

Динаміка надходжень до консолідованого бюджету РФ

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Податки і внески на соціальні цілі, млрд руб.	1 167,3	1 178,1	1 441,3	1 980,8	2 113,2	2 300,5	–
у тому числі:							
ЄСП	–	436,5	614,2	782,5	811,9	976,0	45,7
страхові внески на обов'язкове соціальне страхування		–	–	–	–	–	2 477,1
Податок на доходи фізичних осіб, млрд руб.	574,5	707,1	930,4	1 266,6	1 666,3	1 665,8	1 790,5
ВВП, млрд руб.	17 048,0	21 609,8	26 917,2	33 247,5	41 276,8	38 786,4	44 939,2
Частка податків і внесків на соціальні цілі у ВВП, %	6,8	5,5	5,4	6,0	5,1	5,9	–
у тому числі:							
ЄСП	–	2,0	2,3	2,4	2,0	2,5	0,1
страхові внески на обов'язкове соціальне страхування	–	–	–	–	–	–	5,5
Частка податку на доходи фізичних осіб у ВВП, %	3,4	3,3	3,5	3,8	4,0	4,3	4,0

Складено за: Российский статистический ежегодник. – М. : Росстат, 2011. – С. 307, 577–578.

сприяє розвиток міжнародного співробітництва у сфері обміну інформацією для податкових цілей.

Використовуючи досвід інших країн, варто шукати також шляхи оподаткування доходів, одержаних українськими платниками податків із їх рахунків у іноземних банках, через підписання відповідних угод про співпрацю у сфері боротьби з ухиленням від оподаткування з урядами країн, банки яких використовуються для приховування доходів і створення умов для ухилення від оподаткування українських платників податків. Зазвичай механізм оподаткування доходів, виведених в іноземні банки, на підставі міжурядових угод такий: податок збирається

ся у джерела виплати доходів і централізовано виплачується країні, громадянам якої належать рахунки, без розкриття інформації про індивідуальних платників.

Однією з причин уникнення податків та ухилення від їх сплати є розгалужена система податкових пільг. Періодичні заяви про необхідність їх перегляду та оптимізації поки що не мали успіху. До того ж повсякчас з'являються пропозиції про необхідність запровадження нових пільг. Їх привабливість посилюють два моменти: 1) непрозорість (більшість податкових пільг надається на невизначений термін і без встановлення цілей, яких передбачається досягти внаслідок їх використання) та безконтрольне використання; 2) відносна простота надання, умовою якого є наявність потужного лобі в уряді та парламенті.

Підвищити ефективність податкових пільг, зробити їх об'єктом постійного моніторингу і контролю можна, ввівши податкові пільги до складу видатків державного бюджету (так звані податкові видатки). Їх облік поряд із прямими бюджетними видатками дасть змогу оцінювати загальну суму державних видатків (державних субсидій), що надаються прямими і непрямими методами, відтак – загальну суму державної підтримки окремих видів діяльності й окремих груп платників податків. Крім зазначеного, метою застосування єдиного підходу до аналізу податкових пільг і бюджетних видатків є:

- забезпечення відповідальнішого ставлення до надання податкових пільг: оприлюднення причин і умов їх надання, очікуваного результату використання;
- здійснення порівняльного аналізу ефективності податкових і бюджетних видатків як передумови для вибору найдоцільнішого способу державної підтримки певних видів діяльності і суб'єктів господарювання.

Контроль податкових видатків включає визначення їх суми й оцінку ефективності. При цьому як перше, так і друге пов'язане з низкою проблем.

Серйозною проблемою податкового контролю є проблема вимірювання ефективності податкових видатків. Її вирішення потребує не стільки пошуку адекватних показників ефективності (хоч і це є проблемою, оскільки ті чи інші показники економічної чи соціальної діяльності платника формуються під впливом різних факторів, а не лише податкових пільг), скільки зміни підходу до надання податкових пільг. Для того щоб можна було вимірювати ефективність використання податкових пільг,

вони повинні надаватися: 1) лише на певний час; 2) для досягнення певної мети і вирішення певних економічних і (або) соціальних проблем.

ДПА України веде облік сум наданих податкових пільг за окремими видами податків і втрат бюджету внаслідок надання податкових пільг у розрізі окремих податків і видів економічної діяльності, що створює інформаційне підґрунтя для обліку податкових пільг у складі видатків державного бюджету. Водночас перелік таких пільг потребує уточнення. Крім того, потрібно змінити методологічні підходи до класифікації пільг за видами економічної діяльності. На підтвердження цього можна навести лише один приклад. Втрати бюджету від надання пільги під кодовим номером 14010466 “Тимчасово до 1 січня 2014 р. від оподаткування ПДВ звільняються операції з постачання на митній території України зернових культур товарних позицій 1001–1008, крім першого постачання таких зернових сільськогосподарськими підприємствами – виробниками та підприємствами, які безпосередньо придбали такі зернові у сільськогосподарських підприємств – виробників” розподіляються за видами економічної діяльності таким чином:

- сільське господарство – 0,23 % суми втрат від надання пільги;
- виробництво харчової продукції – 0,023 %;
- торгівля – 1,45 %;
- транспорт – 0,11 %;
- інші види діяльності – 98 %.

Відтак той факт, що на інші види діяльності припадає лівова частка втрат від надання цих пільг свідчить про їх некоректний розподіл за видами економічної діяльності.

У цілому ж факт ведення ДПА звіту про суми втрат бюджету внаслідок надання податкових пільг можна розглядати як перший крок на шляху зміни ставлення до пільгового оподаткування в Україні.

Наступними кроками мають стати оприлюднення звітів ДПА України про втрати бюджету внаслідок надання податкових пільг і введення контролю за всіма податковими витратами. Крім того, доцільно ввести щорічні публічні галузеві звіти про результати використання наданих їм податкових пільг.

Контроль за використанням діючих пільг має дати поштовх для зміни підходів до їх запровадження. Необхідно взяти за правило, що введенню пільг для окремих видів діяльності повинні передувати обговорення економічного стану відповідної галузі, визначення проблем, для вирішення яких пропонується ввести податкові пільги, мети й умов їх надання, очі-

куваного результату (економічного, соціального, фіскального) їх використання. Це не тільки підвищить обґрунтованість надання податкових пільг, а й стане чинником, що обмежить розширення їх переліку, а також полегшить подальший контроль за ефективністю використання.

Важливим напрямом удосконалення податкової системи України є реформування системи платежів за видобуток корисних копалин на засадах вилучення за їх допомогою рентного доходу, що належить державі як власнику природних ресурсів. Система таких платежів залишає надприбутки, отримані добувними компаніями, у їх розпорядженні, про що свідчить рівень їх рентабельності. Зокрема, за даними звітів про податок на прибуток середня рентабельність підприємств, що здійснюють видобування корисних копалин, крім паливно-енергетичних, у 2006–2010 рр. становила 19 %, а підприємств, що займаються видобуванням паливно-енергетичних копалин, – 11 % за середньої у промисловості 4 %. За розрахунками, внаслідок низьких ставок обов'язкових платежів за видобуток корисних копалин, за допомогою яких і має вилучатися природна рента (податок на прибуток видобувних підприємств, платежі за користування надрами, збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, надходження коштів від продажу спеціальних дозволів на користування надрами та збору за видачу таких дозволів, рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат), у 2006 р. держава недоотримала 7,1 млрд грн, у 2007 р. – 8,7 млрд, у 2008 р. – 13,6 млрд, у 2009 р. – 6,1 млрд, у 2010 р. – 25,8 млрд грн. Тобто доходи від природної ренти розподілялися між власниками видобувних підприємств і державою у пропорції 55 : 45¹.

Однак видобувними підприємствами можуть привласнюватися лише надприбутки, отримані внаслідок додаткових інвестицій у видобуток. Надприбутки, джерелом яких є природна рента – створена природою частина доходів (прибутку) підприємства, не пов'язана з рівнем технологій та ефективністю виробництва, мають вилучатися державою як власником природних ресурсів. Побудова системи платежів за видобуток корисних копалин на зазначених засадах передбачає, по-перше, розширення переліку корисних копалин, за видобування яких справляється рента, відповідно до завдань, поставлених у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в

¹ Башко В. Й. Антициклічна фіскальна політика у країнах із сировинною залежністю економіки / В. Й. Башко // Економіка і прогнозування. – 2012. – № 2. – С. 56–57.

2012 році”; по-друге, запровадження механізму, який би давав змогу, з одного боку, вилучати всю суму природної ренти, виходячи з показників рентабельності підприємства, а з другого, включав стимули до підвищення рентабельності за рахунок зростання ефективності ведення підприємницької діяльності та інвестування коштів у виробництво.

Значні резерви як зростання податкових надходжень до бюджету держави, так і вирішення інших завдань, зокрема, зменшення споживання шкідливих товарів, підвищення податкового навантаження на можливих громадян криються у реформуванні акцизного податку в напрямі розширення переліку підакцизних товарів. У країнах ЄС їх перелік є значно ширшим, ніж в Україні, – до нього входять такі товари гармонізованої товарної номенклатури, як електроенергія і вугілля. Крім того, в ряді країн ЄС номенклатура підакцизних товарів включає не лише гармонізовану, а й негармонізовану складову. Найпоширенішою групою підакцизних товарів, акцизний податок з яких не гармонізовано, є безалкогольні прохолоджувальні напої. Обкладаючи їх податком, держава намагається впливати на структуру їх споживання, заохочуючи до споживання корисніших прохолоджувальних напоїв (натуральної мінеральної негазованої води у Фінляндії, мінеральної води без вмісту вуглекислого газу, ароматизаторів і цукру в Данії, фруктових та овочевих соків, а також молока у Франції) шляхом звільнення їх від оподаткування і знеохочуючи споживання менш корисних продуктів, що оподатковуються. В окремих країнах до переліку підакцизних товарів включено також предмети розкоші – ювелірні вироби, літальні апарати, яхти.

Розширення переліку підакцизних товарів в Україні, за прикладом країн ЄС, може здійснюватися шляхом:

- запровадження акцизного податку на продукти харчування та напої, шкідливі для здоров'я людини, – безалкогольні ароматизовані й підсолоджені напої, продукти швидкого харчування, “фастфуди”, чипси тощо;
- запровадження акцизного податку на електроенергію.

Останнє потребує серйозної підготовчої роботи, оскільки електроенергія належить до універсальних товарів. Щоб її оподаткування не призвело до ланцюгової реакції зростання цін, механізм такого оподаткування і визначення кола операцій, що звільнятимуться від податку, має бути науково обґрунтованим і прорахованим.

Пошуки шляхів вирішення завдань підвищення соціальної справедливості в оподаткуванні та зміцнення дохідної бази місцевого самовря-

дування вимагають вдатися до корегування механізму оподаткування житлової нерухомості.

З цією метою варто було б відмовитися від неоподаткованого мінімуму житлової площі й установити прогресивну шкалу податку зі ставками: 0,1 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що не перевищує 120 м², і площі будинку, що не перевищує 250 м²; 1 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що становить від 121 до 240 м², і площі будинку, що становить від 251 до 500 м²; за ставкою 4 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що перевищує 240 м², і площі будинку, що перевищує 500 м². Підтримка малозабезпечених верств населення може надаватися шляхом встановлення пільг з податку на нерухоме майно у вигляді зменшення бази оподаткування для фізичних осіб, які мають право на отримання податкової соціальної пільги.

Зменшити прірву між багатими і бідними можна також через прогресивне оподаткування доходів громадян та залучення до оподаткування всіх доходів, а не лише від праці; надання податкових пільг соціально вразливим верствам населення. Однак прогресивне оподаткування буде результативним лише за умови, якщо за встановленими ставками податок сплачуватимуть не тільки особи, що отримують заробітну плату в бюджетних установах, де немає можливості виплачувати частину заробітної плати “в конвертах”. Отже, для забезпечення ефективного адміністрування прогресивного/малопрогресивного податку на доходи фізичних осіб у країні з високим рівнем тінізації доходів необхідним є застосування непрямих методів оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу. Такі методи широко використовуються в європейських країнах. Зокрема, італійські податківці відстежують на фешенебельних курортах власників дорогих спортивних автомобілів, які декларують доходи до 30 тис. євро на рік. Податківці Греції з гелікоптерів оглядають райони житлової забудови в Афінах у пошуках басейнів у “малозабезпечених” платників з пустими деклараціями. Працівники податкової служби Іспанії відстежують житло, що здається в оренду, а потім відвідують власників, які не декларують орендні доходи¹.

Відмова від запровадження непрямих методів оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу в Податковому кодексі України суттєво обмежує перерозподільні властивості малопрогресив-

¹ Погоня за неплательщиками [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/spring/2011>.

ного оподаткування. Практично запровадження одного без другого є недоцільним. Воно лише посилює податкове навантаження на нижчі прошарки середнього класу (заробітна плата працівників бюджетних установ не дає змоги віднести їх до іншого прошарку), не зачіпаючи високодохідні групи населення.

Одним із завдань, поставлених Президентом України, яке має бути вирішене за наслідками реформування податкової системи, є покращання позицій нашої країни у міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу. Його вирішення потребує реалізації низки заходів. Зокрема, умовою зменшення кількості платежів українських підприємств є подання звітності більшістю платників в електронному вигляді дистанційно, а також збільшення тривалості податкового періоду для окремих податків, передусім податку на прибуток підприємств.

Зменшення витрат часу на сплату податків вимагає спрощення форм звітності та зменшення обсягу додатків до них; упровадження електронного документообігу; удосконалення методів контрольно-перевірочної роботи шляхом запровадження перевірок електронним способом з використанням статистичних методів аналізу (Chi-Square Tests, Newcomb Benford's Law, Gap-analyses), а також застосування дистанційного контролю на основі зіставлення показників баз даних з даними контрагентів та базами даних інших державних органів (у тому числі Державної митної служби України).

Зниження індикатора загальної податкової ставки або показника податкового навантаження на стандартне середнє підприємство потребує зниження ставки єдиного соціального внеску.

Подальше реформування оподаткування в Україні має супроводжуватися налагодженням системи моніторингу його економічних і соціальних наслідків. Такий моніторинг повинен здійснюватися за системою показників. Серед них: податкове навантаження на економіку й окремих платників; втрати бюджету від надання податкових пільг; витрати платників і держави на адміністрування податків і зборів; суб'єктивні оцінки змін в оподаткуванні платниками, встановлені за результатами соціологічних опитувань.

Однією з найважливіших характеристик податкової системи, що являє собою узагальнений теоретичний вираз впливу оподаткування на економіку в цілому та окремих економічних агентів, є податкове навантаження.

За показниками податкового навантаження відбувається порівняння податкових систем різних країн, вони дають змогу оцінити позиції тієї чи іншої країни у міжнародній податковій конкуренції, інвестиційний клімат та загальні умови для ведення бізнесу в країні. Зокрема, індикатор загальної податкової ставки або показник податкового навантаження на стандартне середнє підприємство, розрахований за методикою дослідницької групи “Ведення бізнесу”, застосовується при визначенні місця країни у глобальному рейтингу простоти ведення бізнесу.

Незважаючи на важливість оцінки рівня податкового навантаження, в Україні немає загальноприйнятих підходів до його вимірювання. Натомість у компаративному аналізі використовуються показники, непорівнянні з показниками податкового навантаження, що характеризують податкові системи європейських країн. Це свідчить про актуальність запровадження в Україні методик, на основі яких розраховуються показники фінансової статистики у країнах ЄС та Міжнародним валютним фондом. Розроблення на їх основі методики розрахунку показників податкового навантаження в Україні підніме фінансовий аналіз як основу для формування науково обґрунтованої податкової політики, що здійснюється Міністерством фінансів України, на якісно новий рівень.

Кількісна оцінка податкового навантаження здійснюється за допомогою системи показників, що застосовуються на макро- і мікрорівнях. Показником податкового навантаження на економіку в цілому (показник податкового навантаження на макrorівні) є відношення загальної суми податків до ВВП у ринкових цінах. У фінансовій статистиці ОЕСР цей показник отримав назву податкового коефіцієнта (tax ratio), у статистиці державних фінансів МВФ – податково-бюджетного тягаря.

Передумовою розрахунку податкового коефіцієнта є визначення складу податків, які повинні враховуватися в чисельнику показника. Здавалося б, із його визначенням для кожної окремої країни не повинно бути проблем: для цього варто врахувати надходження усіх податків і зборів, які згідно з національним податковим законодавством входять до складу податкової системи держави. Насправді, при визначенні складу чисельника показника податкового навантаження виникає декілька проблем.

Проблема перша пов’язана з тим, що податковий коефіцієнт застосовується у міжнародних порівняннях. Відтак важливо, щоб при його розрахунку для таких цілей використовувалися й порівнянні підходи до класифікації податкових і неподаткових доходів держави.

Аналіз у цьому контексті класифікацій податкових доходів у статистиці державних фінансів МВФ і Європейської Комісії з одного боку і України з другого – дав змогу встановити такі відмінності.

1. У класифікації державних доходів, покладеній в основу статистики державних фінансів МВФ, що включає шість груп податків, до групи податків на товари та послуги, крім податків, які в усіх країнах ідентифікуються як такі, що належать до цієї групи (ПДВ, податок з продажу, податок з обороту, акцизи тощо), входять податки на використання товарів і на дозволи на їх використання або на здійснення діяльності (код класифікації 1145). Ця підгрупа включає податки на автотранспортні засоби (11451), а також інші податки на використання товарів і на дозволи на їх використання або на здійснення діяльності (11452).

До інших податків на використання товарів і на дозволи на їх використання або на здійснення діяльності входить плата за ліцензії на провадження комерційної і професійної діяльності.

Крім комерційних та професійних ліцензій, категорія “інші податки на використання товарів і на дозволи на їх використання або на здійснення діяльності” включає плату за видачу дозволів на полювання, відстріл тварин чи риболовлю, а також податки на володіння домашніми тваринами. До цієї підгрупи входить також плата за ліцензії на радіо- і телевізійне мовлення, за винятком випадків, коли державні органи ведуть радіо- і телевізійне мовлення для всього населення, і тоді має місце не податок, а плата за послугу¹.

У Керівництві зі статистики державних фінансів наголошується на тому, що платежі за видачу дозволів (ліцензій) на провадження комерційної чи професійної діяльності можуть набувати форми як податків, так і адміністративних зборів, які не враховуються при визначенні податкового коефіцієнта. Критеріями їх розмежування є використання видачі дозволів (ліцензій) для здійснення органами державного управління певних регулятивних функцій, а також встановлення плати за ліцензії на вищому рівні, ніж вартість послуг, які надають такі органи, видаючи ліцензію².

¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года / Статистическое управление. – [2-е изд]. – С. 67 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>.

² Руководство по статистике государственных финансов 2001 года / Статистическое управление. – [2-е изд]. – С. 66 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>.

Складовою податків є плата за ліцензії на підприємницьку та професійну діяльність, а також платежі домашніх господарств за ліцензії (дозволи) у Європейській системі рахунків ЄСР-95. При цьому якщо плата за ліцензії на підприємницьку та професійну діяльність входить до складу інших податків на виробництво (група “Податки на виробництво та імпорт”), то плата домогосподарств за ліцензії – до інших поточних податків (група “Поточні податки на дохід, майно та ін.”).

За податковим законодавством України плата за ліцензії ніколи не належала і не належить до складу податкової системи. Між тим згідно з бюджетною класифікацією до 2011 р. вона входила до складу внутрішніх податків на товари та послуги, що відповідало підходам міжнародних організацій до її класифікації. З 2011 р. внаслідок внесення змін до бюджетної класифікації наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 у бюджетній класифікації України плата за ліцензії є різновидом неподаткових надходжень, а саме – включена до складу адміністративних зборів і платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності. Зміна місця плати за ліцензії в бюджетній класифікації, з одного боку, привела до усунення суперечності між останньою і визначенням складу податкової системи в Податковому кодексі України. З другого боку, породила невідповідність між бюджетною класифікацією України і класифікацією плати за ліцензії міжнародними організаціями. Однак незалежно від місця плати за ліцензії в бюджетній класифікації при розрахунку податкового коефіцієнта в Україні для здійснення міжнародних порівнянь у складі податкових надходжень необхідно враховувати надходження від зазначеного платежу.

Збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів, плата за виділення номерного ресурсу, плата за державну реєстрацію джерел іонізуючого випромінювання хоч і належали до інших неподаткових надходжень, по суті входять до групи платежів за ліцензії (видачу дозволів). Згідно з бюджетною класифікацією, затвердженою зазначеним наказом Міністерства фінансів України, ці платежі входять в одну групу з платою за ліцензії та видачу дозволів (22010000 Плата за надання адміністративних послуг).

2. У статистиці державних фінансів МВФ платежі за експлуатацію землі і ресурсів надр класифікуються і як податки, і як доходи від власності. Зокрема, платежі за експлуатацію землі і ресурсів надр, що перебувають у приватній власності, у тому числі платежі за видобування й експлуатацію мінеральних та інших ресурсів, вважаються податками і ві-

дображаються в обліку як складова інших податків на товари та послуги. Платежі державній одиниці за експлуатацію землі і ресурсів надр, що перебувають у державній власності, відображаються в обліку у складі інших доходів держави, зокрема доходів від власності, за категорією “рента”. Платежі за ліцензії на дозвіл експлуатації землі і ресурсів надр класифікуються як податки на використання товарів і на дозвіл на їх використання або на здійснення діяльності. Отже, критерієм класифікації платежів за видобування корисних копалин та інших невідновлюваних ресурсів як податків чи доходів від власності є форма власності родовищ корисних копалин – їх належність державі чи приватним особам.

В Україні до 2011 р. в бюджетній класифікації рентна плата розглядалася у складі неподаткових надходжень бюджету, зокрема, доходів від власності і підприємницької діяльності, хоча в Законі України “Про систему оподаткування” її було віднесено до складу загальнодержавних податків і зборів (обов’язкових платежів).

У Податковому кодексі України і бюджетній класифікації (з 2011 р.) усі види рентних платежів класифікуються як податки. Між тим і родовища газу, і родовища нафти є власністю усього народу України, відтак платежі за їх видобуток не є податковими платежами. Це доходи від власності й підприємницької діяльності, які не повинні враховуватися при розрахунку податкового коефіцієнта.

Другою проблемою розрахунку податкового коефіцієнта є те, що джерелом інформації щодо сум сплачених податків і зборів є звіти Державної казначейської служби України про виконання зведеного бюджету, в яких інформація згрупована згідно з бюджетною класифікацією. При цьому склад податкових надходжень у звіті не повністю збігається зі складом податкової системи України, визначеним податковим законодавством: частина податків і зборів, що входять до складу податкової системи, бюджетною класифікацією віднесена до неподаткових надходжень бюджету і навпаки – частина платежів, що податковим законодавством не визнаються податками, у звіті класифікуються як податкові надходження.

Зокрема, до ухвалення Податкового кодексу України до складу податкової системи входили платежі, які за своєю економічною природою не є податками. Це державне мито; судовий збір; єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України; збори до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (початковий, регулярний, спеціальний). Бюджетною класифікацією вони не відносилися до складу податкових надходжень, що створювало суперечність між податковою і

бюджетною класифікаціями. Зокрема, державне мито, судовий збір і єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, класифікувалися як адміністративні збори і платежі, що відповідало їх природі, адже вони є платою за послуги, надані державою.

Податковий кодекс України, вилучивши з переліку загальнодержавних податків і зборів зазначені платежі, реалізував науково обґрунтовані підходи до визначення складу податкової системи, а також усунув суперечність між податковим законодавством і бюджетною класифікацією.

Щодо зборів у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності та у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками, а також збору за користування радіочастотним ресурсом України, то вони лишилися у складі податкової системи, однак змінилася їх бюджетна класифікація. Їх включено до складу податкових надходжень бюджету.

З окремими змінами, внесеними до складу податкової системи України Податковим кодексом, однак не можна погодитися. Йдеться про збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження. На нашу думку, це суто податковий платіж, різновид податку Пігу, запроваджений виключно з фіскальною метою, зокрема з метою акумуляції бюджетних коштів для компенсації населенню, яке проживає на території зони спостереження, шкоди від експлуатації ядерних установок та функціонування підприємств з видобування і переробки уранових руд. Відтак зазначений платіж не варто було вилучати зі складу податкової системи України, доцільніше було змінити його бюджетну класифікацію.

На нашу думку, податковим платежем слід вважати також плату за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Такий платіж класифікується як різновид інших неподаткових надходжень (код бюджетної класифікації 24061100), однак має суто фіскальну природу. Його можна розглядати як податок, аналогічний податку Пігу, що компенсує негативні зовнішні ефекти від руху великовагових та великогабаритних транспортних засобів автомобільними дорогами. Метою цієї плати є інтерналізація зовнішніх ефектів – перенесення додаткових витрат на ремонт автомобільних доріг на економічних агентів, діяльність яких негативно впливає на їх якість, посилюючи ризик їх руйнування. Відтак цей платіж повинен враховуватися при визначенні податкового коефіцієнта.

Окремо слід зупинитися на класифікації зборів і плати за природні ресурси, що є загальнонародною власністю – водних та лісових ресурсів, надр, інших природних ресурсів, у тому числі диких тварин і рибних ресурсів. Платежі органам державної влади, які згідно зі ст. 13 Конституції України від імені українського народу здійснюють права власника цих ресурсів, є не податками, а доходами від власності. Між тим податковим законодавством України збір за спеціальне використання лісових ресурсів та збір за спеціальне водокористування (згідно з Податковим кодексом – збір за спеціальне використання води), а також платежі за користування надрами (згідно з Податковим кодексом – плата за користування надрами) включалися і включаються до складу її податкової системи, а бюджетною класифікацією – до податкових надходжень.

Плата за спеціальне використання диких тварин і плата за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів не входять до складу податкової системи, хоча згідно з бюджетною класифікацією належали і належать до податкових надходжень (зборів за спеціальне використання природних ресурсів).

З точки зору економічного змісту ці платежі нічим не відрізняються від інших платежів за спеціальне використання природних ресурсів. Відтак включення одних і невключення інших платежів до складу податкової системи є суперечністю, що потребує розв'язання.

Застосування до класифікації усіх цих однорідних платежів однакового підходу є абсолютно обґрунтованим. Такий підхід має бути покладений в основу як бюджетної, так і податкової класифікації. Згідно з методологічними підходами міжнародних організацій усі ці платежі не повинні включатися до податкових надходжень бюджету, а відтак при порівняльному аналізі податкового навантаження в різних країнах не повинні враховуватися в розрахунках податкового коефіцієнта.

Особливе місце серед платежів за природні ресурси посідає плата за землю, адже земля в Україні є об'єктом не лише державної та комунальної, а й приватної власності. Згідно з Податковим кодексом України плата за землю є одним з податків, що входить до складу її податкової системи. Підпунктом 14.1.147 п. 14.1 ст. 14 вона визначається як загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності.

Це визначення не відповідає елементарним правилам логіки (податок справляється у формі податку) й позбавлене економічного сенсу (орендна плата ототожнюється з податком). Воно є кроком назад порівняно з по-

ложенням Закону України “Про плату за землю”, що втратив чинність, згідно з яким плата за землю не кваліфікувалася як загальнодержавний податок, а розглядалася як платіж, що справляється у вигляді земельного податку або орендної плати за земельні ділянки, надані в оренду.

Відтак загальнодержавним податком, що входить до складу податкової системи України, є не плата за землю, а земельний податок, який сплачується власниками земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачами. Щодо орендної плати, то вона є не податковим платежем, а одним із різновидів доходів від власності, який отримує держава як власник землі за її оренду. Відтак бюджетною класифікацією орендна плата за землю має відноситися до доходів від власності і не враховуватися при визначенні податкового коефіцієнта.

До податкової системи України не включалися (Законом України “Про систему оподаткування”) і не включаються (Податковим кодексом України) збори на обов’язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій. Бюджетною класифікацією України вони відносяться до інших неподаткових надходжень. За своєю ж економічною природою це різновид податків на товари та послуги, які повинні враховуватися при визначенні податкового коефіцієнта.

Крім загальної суми податків і зборів у чисельнику формули, за якою розраховується податковий коефіцієнт, враховується й сума внесків на соціальне забезпечення (до Пенсійного та інших соціальних фондів). При цьому в статистиці ОЕСР такі внески вважаються податками і входять до складу податкових доходів держави. У статистиці МВФ внески на соціальне забезпечення не вважаються податковими доходами, проте також враховуються при розрахунку податково-бюджетного тягаря¹.

В Україні при розрахунку податкового коефіцієнта повинні враховуватися внески до Пенсійного фонду України, Державного фонду сприяння зайнятості населення України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. При цьому проблемою є виділення тих надходжень до зазначених фондів, які повинні враховуватися при визначенні податкового коефіцієнта і які не повинні враховуватися з цією метою. Принципом їх розмежування може бути те, що податкове навантаження на платників створюють лише обов’язкові платежі юридичних і фізичних осіб до со-

¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года / Статистическое управление. – [2-е изд]. – С. 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>.

ціальних фондів. Тоді як при розрахунку податкового навантаження не повинні враховуватися кошти добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та добровільні внески до Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України як такі, що не є обов'язковими платежами, а також кошти, що не враховуються з метою запобігання подвійному рахунку: надходження з державного та місцевих бюджетів, інших соціальних фондів, позички на покриття касових розривів, кошти банку за користування тимчасово вільними коштами Фонду, надходження від депозитних вкладів (стаття доходів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття), пеня за несвоєчасну сплату страхових внесків, кошти, одержані від стягнення штрафів за адміністративні порушення з посадових осіб підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, які використовують найману працю (стаття доходів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України) та деякі інші надходження.

Іншою проблемою врахування внесків до Пенсійного фонду України і фондів соціального страхування при визначенні податкового коефіцієнта є те, що повна інформація про виконання бюджетів цих фондів не оприлюднюється. Між тим їх виконання має бути так само прозорим і відкритим для громадськості, як і виконання державного бюджету.

Результати розрахунку податкового коефіцієнта в Україні представлені в табл. 1.28. Його аналіз порівняно з податковим коефіцієнтом у країнах – членах ЄС (табл. 1.29) дає змогу зробити такі висновки:

1. Протягом 2002–2010 рр. податкове навантаження на економіку в Україні зросло з 30,8 до 34,5 % (у 2011 р. – 36,8 %), сягнувши максимального рівня у 2008 р. – 37 %. За аналогічний період у країнах ЄС-15 податкове навантаження зменшилося з 39,4 до 38,6 %, а у країнах ЄС-12 залишилося без змін, сягнувши у 2007 р. максимального рівня – 33,9 %.
2. Податкове навантаження в Україні у 2002–2010 рр. зростало за рахунок як підвищення частки податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, у ВВП, так і зростання частки платежів до державних позабюджетних соціальних фондів у ВВП. При цьому платежі до Пенсійного фонду і фондів соціального страхування збільшилися у 5,9, а податки і збори – у 5,1 раза. Крім того, якщо частка податків і зборів, що враховуються при

Таблиця 1.28

Динаміка рівня оподаткування (податкового коефіцієнта*) в Україні

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Находження до зведеного бюджету податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, млн грн	46243,0	55019,0	66791,1	101440,5	131592,4	167916,9	233598,6	208295,8	235282,2	323645,7
Платежі до державних позабюджетних соціальних фондів, млн грн	23386,4	27825,0	38317,5	51615,6	65558,8	87448,7	117350,6	115106,9	138206,5	160819,8
Всього податки і соціальні платежі, млн грн	69629,4	82844,0	105108,6	153056,1	197151,2	255365,6	350949,2	323402,7	373488,7	484465,5
ВВП за ринковими цінами, млн грн	225810,0	267344,0	345113,0	441452,0	544153,0	720731,0	948056,0	913345,0	1082569,0	1316600,0
Частка податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, у ВВП, %	20,5	20,6	19,4	23,0	24,2	23,3	24,6	22,8	21,7	24,6
Частка платежів до державних позабюджетних соціальних фондів у ВВП, %	10,3	10,4	11,1	11,7	12,0	12,1	12,4	12,6	12,8	12,2
Податковий коефіцієнт, %	30,8	31,0	30,5	34,7	36,2	35,4	37,0	35,4	34,5	36,8

*Податковий коефіцієнт розраховано відповідно до методики Європейської Комісії.

Розраховано за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

Таблиця 1.29

Динаміка податкового коефіцієнта у країнах ЄС, % ВВП

Країни	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Австрія	43,6	43,4	43,0	42,1	41,5	41,7	42,7	42,6	42,0
Бельгія	45,2	44,7	44,8	44,8	44,4	43,9	44,2	43,4	43,9
Болгарія	28,5	31,0	32,5	31,3	30,7	33,3	32,3	29,0	27,4
Великобританія	34,9	34,7	35,2	36,0	36,7	36,3	37,9	34,8	35,6
Греція	33,7	32,1	31,3	32,2	31,7	32,6	32,2	30,5	31,0
Данія	47,9	48,0	49,0	50,8	49,6	48,9	47,8	47,7	47,6
Естонія	31,0	30,8	30,6	30,6	30,7	31,4	31,7	35,7	34,2
Ірландія	28,3	28,7	30,0	30,5	32,0	31,3	29,6	28,2	28,2
Іспанія	34,2	33,9	34,7	35,9	36,8	37,1	33,0	30,7	31,9
Італія	40,5	41,0	40,4	40,1	41,7	42,7	42,7	42,8	42,3
Кіпр	30,9	32,2	33,0	35,0	35,8	40,1	38,6	35,3	35,7
Латвія	28,6	28,6	28,6	29,2	30,6	30,6	29,2	26,7	27,3
Литва	28,2	28,0	28,1	28,4	29,2	29,5	30,0	29,2	27,1
Люксембург	39,3	38,1	37,3	37,6	35,9	35,7	35,5	37,6	37,1
Мальта	30,6	31,1	32,6	33,7	34,0	34,8	33,8	34,3	33,3
Нідерланди	37,7	37,4	37,5	37,6	39,0	38,7	39,2	38,3	38,8
Німеччина	38,9	39,1	38,3	38,3	38,6	38,7	38,9	39,2	38,1
Польща	32,7	32,2	31,5	32,8	33,8	34,8	34,3	31,8	31,8
Португалія	31,5	31,7	30,6	31,5	32,3	32,8	32,8	31,0	31,5
Румунія	28,1	27,7	27,2	27,8	28,5	29,0	28,0	26,9	27,2
Словаччина	33,0	32,9	31,5	31,3	29,3	29,3	29,2	28,8	28,1
Словенія	37,8	38,0	38,1	38,6	38,3	37,7	37,2	37,6	38
Угорщина	38,0	38,0	37,7	37,4	37,3	40,4	40,3	40,1	37,7
Фінляндія	44,7	44,1	43,5	43,9	43,8	43,0	42,9	42,6	42,1
Франція	43,3	43,1	43,3	43,8	44,1	43,4	43,2	42,0	42,5
Чехія	34,6	35,4	35,9	35,7	35,3	35,9	34,4	33,6	33,8
Швеція	47,5	47,8	48,0	48,9	48,3	47,3	46,4	46,7	45,8
ЄС-27	36,0	36,1	36,1	36,5	36,7	37,1	36,6	35,8	35,6
ЄС-15	39,4	39,2	39,1	39,6	39,8	39,6	39,3	38,5	38,6
ЄС-12	31,8	32,2	32,3	32,7	32,8	33,9	33,3	32,4	31,8

Джерело: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012 ed. – P. 180.

розрахунку податкового коефіцієнта, у ВВП змінювалася у різних напрямках (і зростала, і спадала), то частка платежів до державних позабюджетних соціальних фондів у ВВП із року в рік зростала, і лише у 2011 р. – зменшилася.

3. Якщо у 2002 р. податковий коефіцієнт в Україні був нижчим порівняно і з розвинутими країнами, і з країнами – новими членами ЄС, то у 2010 р. він перевищив середній рівень податкового коефіцієнта у країнах ЄС-12 на 2,7 в. п., поступившись лише таким країнам цієї групи, як Словенія (38 %) і Угорщина (37,7 %).

Поряд із загальним рівнем податкового навантаження на економіку важливою характеристикою податкової системи держави є його розподіл між основними факторами виробництва – працею й капіталом – та споживанням. Податки на доходи від праці й капіталу впливають на попит і пропозицію факторів виробництва на відповідних національних ринках та на їх міграцію між країнами. Тому аналіз розподілу податкового навантаження дає змогу оцінити вплив податкової системи на економічне зростання та її позиції в міжнародній податковій конкуренції. У зв'язку з цим в умовах глобалізації й посилення міжнародної мобільності факторів виробництва, передусім капіталу, оцінка рівня податкового навантаження на працю, капітал і споживання набуває особливого значення. Такі оцінки проводяться в усіх країнах – членах ЄС і використовуються у процесі аналізу їхніх податкових систем.

Оцінка рівня податкового навантаження на працю, капітал і споживання здійснюється за допомогою показника імпліцитних податкових ставок.

Імпліцитні податкові ставки є ставками за групами податків з єдиною податковою базою, що розраховуються як відношення податкових надходжень (за даними статистики державних фінансів) до податкових баз, визначених за інформацією системи національних рахунків (СНР). Відтак розрахунок імпліцитних податкових ставок передбачає класифікацію податків за факторами виробництва і споживанням (класифікація за економічними функціями) та визначення баз кожної із груп податків.

Як свідчить класифікація податків за економічними функціями, що застосовується в ЄС (Європейська система рахунків – ЄСР-95), основними складовими податків на споживання, що набули поширення у більшості країн, є: ПДВ, акцизи, імпорфтне мито, загальні податки на продаж і податки з обороту, податки на реєстрацію транспортних засобів, прибутки фіскальних монополій, екологічні податки, плата домогосподарств за ліцензії.

До податків на працю належать: податок на доходи фізичних осіб у частині, сплаченій із трудових доходів*;¹ податки на фонд заробітної плати та на робочу силу, які не призначені на соціальне страхування й утримуються пропорційно фонду зарплати підприємства або у вигляді фіксованої суми з людини; обов'язкові внески роботодавців і найманих працівників до фондів соціального страхування. Отже, податки на працю – це всі податки, що утримуються з трудових доходів.

Податки на капітал – це податки, що сплачуються фінансовими й нефінансовими корпораціями та домогосподарствами з доходів від капіталу – дивідендів, процентів, орендної плати, доходів від підприємницької діяльності, будь-яких видів приросту капіталу тощо. Вони включають: податок на прибуток корпорацій (підприємств); частину податку на доходи фізичних осіб, пов'язану з доходами від капіталу (процентами, дивідендами, рентою); податок на дохід від приросту капіталу; податок на нерухоме майно (землю, будівлі тощо); податок на доходи й соціальні внески самозайнятих; податки на використання матеріальних капітальних активів; професійні та бізнесові ліцензії; експортне мито; деякі податки на товари (гербові збори, податки на фінансові й капітальні трансакції); податки на виграш у лотерею та азартні ігри, податки на спадщину і подарунки¹.

В Україні, на відміну від країн ЄС, класифікацію податків за економічними функціями не розроблено. Щоб її розробити, необхідно вирішити низку питань стосовно класифікації специфічних для України податків і зборів.

До таких податків належить передусім єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Враховуючи методологічні підходи Єврокомісії до класифікації податку на доходи самозайнятих, до яких можна віднести суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, цей податок можна класифікувати як податок на капітал.

Інша проблема пов'язана з класифікацією місцевих податків і зборів.

Розглянемо класифікацію місцевих податків і зборів, встановлених Податковим кодексом України, яким запроваджено такі місцеві податки, як податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і єди-

* Податок на доходи фізичних осіб сучасними дослідниками розглядається як такий, що містить і елементи податку на працю й елементи податку на капітал (див.: *Танзи В.* Налоговая политика для развивающихся стран / В. Танзи, Х. Зи; Международный валютный фонд. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/rus/issue27r.pdf>).

¹ Structures of the taxation systems in the European Union. Data 1995–2002 / European Commission. – 2004. – P. 56–60.

ний податок, а також місцеві збори – збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

З класифікацією податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, проблем немає. Класифікацією Європейської Комісії цей податок віднесено до податків на капітал.

Збір за місця для паркування транспортних засобів, на нашу думку, варто розподілити між капіталом і споживанням: частину збору, що сплачується фізичними особами, віднести до податків на споживання, а ту, яка сплачується юридичними особами, – до податків на капітал.

Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, платниками якого є суб'єкти господарювання, що отримують торгові патенти і провадять певні види підприємницької діяльності, належить до податків на капітал.

Туристичний збір, платниками якого є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, де встановлено туристичний збір, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання, варто класифікувати як податок на споживання.

Згідно з Податковим кодексом України та бюджетною класифікацією збори за спеціальне використання природних ресурсів і рентна плата є складовою податкових надходжень бюджету. З огляду на специфіку українського законодавства ці збори можна було б класифікувати як податки на капітал. Проте при компаративному аналізі імпліцитних податкових ставок на капітал їх не можна брати до уваги.

До податків на споживання можна зарахувати такі специфічні для України збори, як додаткові збори на виплату пенсій, збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну й теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками, збір у вигляді цільової надбавки до затвердженого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства; збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; плату за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні.

Збір за користування радіочастотним ресурсом України, на нашу думку, необхідно віднести до податків на капітал, оскільки його сплата є

умовою здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання, які користуються радіочастотним ресурсом для надання телекомунікаційних послуг та розповсюдження телерадіопрограм.

Щодо розподілу податку на доходи фізичних осіб на податок, одержаний з доходів від праці, та податок, одержаний з доходів від капіталу, то сучасна фінансова статистика в Україні з 2003 р. дає змогу виділити з надходжень податку ті, які отримано від оподаткування доходів з капіталу: податок на доходи фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності й незалежної професійної діяльності; податок на доходи фізичних осіб на дивіденди та роялті; фіксований податок на доходи фізичних осіб від заняття підприємницькою діяльністю; податок на доходи фізичних осіб у вигляді виграшів або призів, отриманих унаслідок проведення конкурсів та інших розіграшів, виграшів в азартні ігри; податок на доходи фізичних осіб від отриманого платником доходу внаслідок прийняття ним у спадщину майна, коштів, майнових чи немайнових прав; податок на доходи фізичних осіб від продажу рухомого і нерухомого майна та надання його в оренду (суборенду).

Прибутковий податок з громадян до 2003 р. класифікуватимемо як податок на працю, оскільки згідно з одноіменним декретом Кабінету Міністрів України капітальні доходи таким податком фактично не оподатковувалися.

Результати розрахунків імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання в Україні, проведених відповідно до зазначених методологічних підходів, представлені в табл. 1.30. Їх порівняння з імпліцитними податковими ставками у країнах ЄС (табл. 1.31) дає змогу зробити такі висновки.

1. З 2006 р. найвищою імпліцитною ставкою в Україні оподатковуються доходи від праці, найнижчою – доходи від капіталу. До 2006 р. споживання оподатковувалося за нижчою податковою ставкою, ніж капітал.

Серед країн – членів ЄС таке співвідношення імпліцитних ставок різних груп податків характерне для деяких постсоціалістичних країн – Чехії, Естонії, Латвії, Литви, Угорщини, Словенії і Словаччини, а також для Ірландії і Нідерландів, що входять до групи ЄС-15. У Данії, на Кіпрі, у Португалії і Великобританії найвищою імпліцитною ставкою оподатковуються доходи від капіталу. У Бельгії, Німеччині, Греції, Іспанії, Франції, Італії, Австрії, Польщі, Швеції, Фінляндії імпліцитні ставки податків на капітал є вищими за імплі-

Таблиця 1.30
Динаміка імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання в Україні

Рік	Податкове навантаження на працю			Податкове навантаження на капітал			Податкове навантаження на споживання		
	Податки на працю, млн грн	Доходи від праці, млн грн	Імпліцитна ставка, %	Податки на капітал, млн грн	Доходи від капіталу, млн грн	Імпліцитна ставка, %	Податки на споживання, млн грн	Кінцеві споживчі витрати домогосподарств, млн грн	Імпліцитна ставка, %
2002	34 294,5	103 117	33,3	13 082,7	61 384	21,3	22 133,9	124 560	17,8
2003	40 905,7	122 188	33,5	17 905,9	78 651	22,8	23 802,0	146 301	16,3
2004	51 199,1	157 450	32,5	21 695,8	110 245	19,7	32 182,1	180 399	17,8
2005	68 414,8	216 600	31,6	29 890,1	123 742	24,2	54 740,7	252 624	21,7
2006	87 648,3	268 631	32,6	33 280,5	152 414	21,8	76 213,6	319 383	23,9
2007	121 083,0	351 936	34,4	42 276,3	213 208	19,8	91 996,1	423 174	21,7
2008	161 545,3	470 464	34,3	57 308,3	284 030	20,2	132 089,0	582 482	22,7
2009	158 211,0	451 343	35,1	42 170,3	239 348	17,6	123 015,3	581 733	21,1
2010	187 846,8	540 651	34,7	49 994,0	282 025	17,7	135 642,7	686 082	19,8

Розраховано за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; Національні рахунки України за 1999–2000 роки : стат. зб. / Державний комітет статистики України. – К., 2002. – С. 374, 376; Національні рахунки України за 2001 рік. – К., 2003. – С. 107, 109; Національні рахунки України за 2002 рік. – К., 2004. – С. 111, 113; Національні рахунки України за 2003 рік. – К., 2005. – С. 135, 137; Національні рахунки України за 2004 рік. – К., 2006. – С. 313, 115; Національні рахунки України за 2005 рік. – К., 2007. – С. 357, 359; Національні рахунки України за 2006 рік. – К., 2008. – С. 209, 211; Національні рахунки України за 2007 рік. – К., 2009. – С. 233, 235; Національні рахунки України за 2008 рік. – К., 2010. – С. 233, 235; Національні рахунки України за 2010 рік : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2012. – С. 18, 67, 80, 81.

Таблиця 1.31
Динаміка імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання у країнах – членах ЄС, %

Країни	Ставки податків на працю					Ставки податків на капітал					Ставки податків на споживання				
	2000	2005	2007	2009	2010	2000	2005	2007	2009	2010	2000	2005	2007	2009	2010
Бельгія	43,6	43,6	42,5	41,9	42,5	29,5	32,5	31,1	29,5	29,5	21,8	22,3	22,1	20,8	21,4
Болгарія	38,1	33,2	30,4	25,7	24,4	-	-	-	-	-	18,5	22,8	23,0	22,5	22,8
Чехія	41,2	41,3	41,7	37,6	39,0	18,7	20,4	20,2	18,0	16,7	18,8	21,1	21,3	21,0	21,1
Данія	41,0	37,1	36,6	35,2	34,8	36,0	49,9	46,2	39,0	-	33,4	33,9	33,9	31,6	31,5
Німеччина	39,1	37,5	37,5	37,8	37,4	27,0	20,4	22,4	21,4	20,7	19,2	18,4	20,1	20,2	19,8
Естонія	37,8	33,8	33,9	35,1	37,0	5,8	7,7	8,4	14,0	9,1	19,5	22,0	23,6	26,2	25,6
Ірландія	28,5	25,4	25,6	25,2	26,1	-	19,5	19,4	15,6	14,0	25,5	26,0	25,0	21,6	21,6
Греція	34,5	33,7	33,9	29,7	31,3	-	17,9	18,4	18,3	16,5	16,5	15,5	16,4	14,5	15,8
Іспанія	30,5	32,3	33,7	31,7	33,0	30,8	37,5	44,5	28,4	-	15,8	16,7	15,7	12,6	14,6
Франція	41,9	41,7	41,4	41,3	41,0	37,8	38,3	38,9	35,4	37,2	21,1	20,4	19,9	19,1	19,3
Італія	41,8	41,1	42,2	42,3	42,6	29,5	29,3	36,0	38,4	34,9	17,8	16,6	17,2	16,1	16,8
Кіпр	21,6	24,4	23,9	26,2	27,0	24,7	27,2	41,0	29,8	31,1	12,6	19,7	20,5	19,2	18,8
Латвія	36,7	33,2	31,1	29,1	32,5	11,5	9,8	14,6	9,8	7,4	18,7	20,3	19,7	17,1	17,3
Литва	41,2	34,9	33,1	32,6	31,7	7,1	9,0	11,1	11,0	6,8	18,0	16,5	17,8	16,5	18,2
Люксембург	29,9	30,0	31,1	31,6	32,0	-	-	-	-	-	23,0	26,3	27,1	27,1	27,3
Угорщина	41,4	38,4	41,0	40,8	39,4	18,5	17,1	20,0	20,7	17,5	27,2	26,3	26,5	27,4	27,2
Мальта	21,8	22,1	20,9	20,8	21,7	-	-	-	-	-	15,6	19,3	19,7	19,3	18,9
Нідерланди	35,0	32,3	35,6	35,9	36,9	20,0	17,1	14,8	14,4	12,5	23,8	25,0	26,7	26,2	27,0

Закінчення табл. 1.31

Країни	Ставки податків на працю					Ставки податків на капітал					Ставки податків на споживання				
	2000	2005	2007	2009	2010	2000	2005	2007	2009	2010	2000	2005	2007	2009	2010
Австрія	40,1	40,8	41,0	40,3	40,5	27,2	24,2	25,1	25,6	24,1	22,2	21,7	21,6	21,8	21,4
Польща	33,6	33,8	34,0	30,9	30,1	20,5	20,7	23,4	20,2	20,5	17,8	19,7	21,4	19,0	20,2
Португалія	22,3	22,4	23,7	23,4	23,4	31,6	30,0	33,6	32,8	30,7	18,2	19,6	19,0	16,4	17,4
Румунія	33,6	28,1	30,2	28,6	27,4	-	-	-	-	-	17,0	17,9	18,0	16,9	18,9
Словенія	37,6	37,6	35,9	35,1	35,0	17,2	23,1	24,8	21,3	22,5	23,3	23,5	24,0	24,0	24,1
Словаччина	36,3	32,9	31,1	31,4	32,0	22,9	20,3	18,4	18,1	15,9	21,7	21,8	20,2	17,3	17,7
Фінляндія	44,0	41,6	41,3	40,1	39,3	38,1	28,8	27,9	29,0	28,4	28,5	27,6	26,5	25,6	25,2
Швеція	46,8	43,6	41,2	39,3	39,0	42,7	33,5	33,5	32,3	34,9	26,3	27,2	27,4	27,7	28,1
Великобританія	25,9	26,2	26,8	25,7	25,7	43,3	39,3	41,2	36,9	-	18,9	18,1	17,9	17,0	18,4
У середньому в країнах ЄС	35,8	34,2	34,1	33,2	33,4	26,3	24,9	27,0	24,8	23,4	20,8	21,7	21,9	20,9	21,3
У середньому в країнах ЄС-12	35,1	32,8	32,3	31,2	31,4	15,8	17,3	20,2	18,1	15,9	19,1	20,9	21,3	20,5	20,9
У середньому в країнах ЄС-15	36,3	35,3	35,6	34,8	35,0	31,8	29,9	30,9	28,4	25,3	22,1	22,4	22,4	21,2	21,7

Джерело – Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012 ed. – P. 256–258.

цитні ставки податків на споживання, проте нижчими за ставки податків на працю.

2. Щодо рівня імпліцитних податкових ставок на працю, то в Україні вони є вищими, ніж у середньому в країнах – нових членах ЄС (31,4 % у 2010 р.), проте дещо нижчими за середній рівень у розвинутих країнах – членах ЄС (35 % у 2010 р.). Щодо окремих країн, то вище, ніж в Україні, податкове навантаження на працю мають лише такі європейські країни, як Бельгія, Швеція, Німеччина, Австрія, Франція, Італія, Нідерланди, Фінляндія, Чехія, Естонія, Угорщина.
3. Імпліцитна ставка податків на капітал в Україні є значно нижчою за її середній рівень у розвинутих європейських країнах (25,3 %), щодо яких представлено інформацію (нижче податкове навантаження на капітал сформувалося лише в таких країнах цієї групи, як Ірландія, Греція та Нідерланди), та вищою за середній рівень у країнах – нових членах ЄС (15,9 %). Проте зазначимо, що за останні 10 років розрив у ставках між Україною і новими країнами ЄС істотно зменшився: якщо у 2000 р. імпліцитна ставка податків на капітал в Україні на 10,2 в. п. перевищувала середню в країнах ЄС-12, то у 2010 р. розрив між ними становив лише 1,8 в. п. на користь України.
4. Імпліцитна ставка податків на споживання в Україні з 2005 р. перевищує її середній рівень у країнах – нових членах ЄС (за винятком 2010 р.) і дещо відстає від рівня розвинутих країн ЄС (за винятком 2006 р., коли вона перевищила навіть рівень цієї групи країн). Проте розрив у їх значеннях протягом 2000–2005 рр. зменшився з 6 до 0,7 в. п., а в 2010 р. зріс до 1,9 в. п. Значно вищою імпліцитна ставка податків на споживання є лише в окремих країнах ЄС, таких як Данія, Люксембург, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, Естонія, Угорщина і Словенія.

Порівняно невисокий рівень імпліцитної ставки податків на капітал в Україні, здавалося б, повинен свідчити про наявність достатньо сприятливих фіскальних умов для залучення інвестицій і розвитку підприємництва. Насправді при оцінці таких умов необхідно брати до уваги податкове навантаження не лише на капітал, а й на працю. Адже частина капіталу, залученого на розвиток підприємництва, спрямовується на оплату використання іншого фактора виробництва – праці, внаслідок чого на рівні окремого суб'єкта господарювання, що залучає обидва фактори виробництва, податкове навантаження на капітал доповнюється податковим навантаженням на працю, підвищуючи загальний рівень податкового навантаження на суб'єкт господарювання. Тобто і податкове

навантаження на капітал, і податкове навантаження на працю на мікрорівні трансформуються у податкове навантаження на підприємство.

З огляду на це можна припустити, що серед країн ЄС, щодо яких наявна вся інформація про величини імпліцитних податкових ставок, найкращі фіскальні умови для розвитку підприємництва останніми роками склалися в Ірландії, де порівняно низький (нижчий за середньоевропейський) рівень податкового навантаження на капітал поєднувався з низьким рівнем податкового навантаження на працю. Сприятливі фіскальні умови існували також у Естонії, Латвії, Литві, Словаччині, з розвинутих країн – у Греції і Нідерландах. Найменш сприятливі фіскальні умови склалися у Бельгії, Данії, Італії, Франції, Швеції – країнах з високим рівнем податкового навантаження на обидва фактори виробництва, а також на Кіпрі й у Великобританії – з високим рівнем податкового навантаження на капітал.

Зазначені висновки частково збігаються з результатами рейтингу “Ведення бізнесу – 2012”, згідно з якими серед країн ЄС найкращі умови для ведення бізнесу за індикатором загальної податкової ставки існують у таких країнах, як Болгарія, Данія, Ірландія, Кіпр, Люксембург, а найгірші – в Австрії, Бельгії, Естонії, Італії, Угорщині, Франції та Швеції.

Таким чином, фіскальні умови для ведення бізнесу в Україні, за помірною рівня податкового навантаження на капітал та вищого за середньоевропейський рівень податкового навантаження на працю, можна охарактеризувати як недостатньо сприятливі. З метою їх покращання слід знизити податкове навантаження на працю за рахунок перегляду ставки ЄСВ.

Відтак компаративний аналіз імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання в Україні і країнах ЄС дає змогу не лише визначити країни, найсприятливіші для ведення бізнесу, а й установити стратегічні напрями подальших податкових реформ. З огляду на це імплементація в Україні методик розрахунку податкового навантаження на економіку, а також на фактори виробництва і споживання, що застосовуються Європейською Комісією, запровадження щорічного розрахунку й оприлюднення зазначених показників створить основу для підвищення рівня наукового обґрунтування управлінських рішень, розроблення ефективної податкової політики і стратегії.

ІННОВАЦІЇ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

2.1. ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

На сучасному етапі розвитку економіки України одним із головних завдань функціонування держави є стимулювання розвитку регіонів, оскільки саме від ступеня зростання їх соціально-економічних показників залежить загальний стан економіки країни. Один із напрямів такого стимулювання – застосування важелів податково-бюджетної політики, до основних завдань якої Програмою економічних реформ України на 2010–2014 рр. віднесено, зокрема, підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень та упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів)¹.

Підвищення рівня бюджетної та податкової спроможності місцевих органів влади, адаптація системи розподілу податків між центром і регіонами до вимог, пов'язаних із реформуванням місцевого самоврядування і територіальної організації влади з урахуванням європейських інституційно-правових підходів є одним із головних напрямів формування та реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року².

¹ Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

² Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 112.

В основі здійснення податково-бюджетної політики на регіональному рівні лежать такі принципи:

- централізований характер перерозподілу податкових і бюджетних повноважень;
- перерозподіл фінансових ресурсів на підставі принципу розщеплень загальнодержавних податків і зборів. Велика частина податкових надходжень закріплюється за державним бюджетом, а в подальшому перерозподіляється між бюджетами нижчого рівня;
- пріоритетність вирішення соціально значущих питань на всіх рівнях бюджетної системи при дотриманні принципу соціальної справедливості;
- переважання компенсаційного характеру в розподілі фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів;
- спрямованість на політику фінансового вирівнювання через розподіл фінансових ресурсів від регіонів-донорів до регіонів-реципієнтів.

Зважаючи на всі наведені принципи, слід зазначити, що основним її завданням є перерозподіл як фінансових ресурсів, так і відповідних повноважень між бюджетами різних рівнів здебільшого за рахунок використання централізованого підходу. Це завдання відповідає основним напрямкам розвитку системи міжбюджетних відносин, які, на думку Т. Бондарук, розглядаються з двох позицій. З позиції сукупності економічних відносин "...міжбюджетні відносини – це грошові розподільні відносини, які виникають між органами влади різних ланок і обумовлені необхідністю максимально ефективного забезпечення рівних можливостей реалізації на всій території країни встановлених Конституцією України соціальних гарантій, фінансування яких має здійснюватися за рахунок місцевих бюджетів з урахуванням їх географічних, природно-кліматичних та соціально-економічних особливостей"¹. В іншому аспекті міжбюджетні відносини слід розглядати як такі, що "...охоплюють взаємини між різними ланками влади з приводу розмежування видаткових повноважень і відповідальності між органами влади та управління різних рівнів з приводу розмежування податкових повноважень і дохідних джерел між органами влади та управління різних рівнів та бюджетного вирівнювання і розподілу фінансової допомоги, необхідної для виконання функцій, передбачених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами держави"².

¹ Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т. Г. Бондарук. – К. : ІЕП НАН України, 2009. – С. 338.

² Там само.

Л. Тарангул вирізняє пріоритетні завдання у сфері податково-бюджетних відносин, які повинні бути вирішені при реалізації регіональної політики:

- зміцнення фінансової самостійності регіонів;
- формування і зміцнення економічної основи для самостійного соціально-економічного розвитку регіонів за допомогою чіткого розмежування компетенції та відповідальності між органами державної влади;
- згладжування об'єктивно сформованих міжрегіональних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку з використанням централізованої фінансової підтримки¹. Застосування централізованого підходу в проведенні регіональної політики зумовлено унітарним типом адміністративно-територіального устрою України.

В. Борейко, крім зазначених пріоритетних напрямів розвитку регіональної політики, звертає увагу на:

- об'єднання регіональних і державних інтересів;
- створення інвестиційної привабливості економічно відсталих територій;
- принцип максимально можливої самостійності регіонів, згідно з яким за центральними органами управління залишаються тільки загальнодержавні і координаційні функції².

Аналізуючи перераховані пріоритетні напрями, слід зазначити, що більшість вчених акцентує на необхідності забезпечення практично повної самостійності регіонів у вирішенні багатьох питань, які стосуються їх функціонування. Однак надання абсолютної автономії, зокрема податкової, може згодом призвести до ще більшої залежності місцевих бюджетів від державного. Тому для України важливим пріоритетним напрямом у реалізації ефективної регіональної політики є поступовий перехід від централізованого до децентралізованого методу державного регулювання зазначених аспектів. У цьому випадку слід також погодитися з думкою М. Карасьова, який звертає увагу на те, що «мова має йти саме про необхідність детального регулювання та чіткого розмежуван-

¹ Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монографія / Л. Л. Тарангул. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. – С. 22.

² Борейко В. І. Державне регулювання соціально-економічного розвитку (теорія, методологія, проблеми) : монографія / В. І. Борейко. – Рівне : НУВГП, 2008. – С. 297.

ня податково-бюджетних повноважень між органами державної влади різних рівнів та органами місцевого самоврядування”¹. При цьому “фінансове вирівнювання повинно застосовуватися не тільки до наближення стандартів надання громадських послуг населенню по всій країні, а й як інструмент стимулювання економічного розвитку кожного регіону при неодмінному врахуванні всіх сильних і слабких сторін економічних умов і наявної інфраструктури”². У такому випадку не можна не погодитися з думкою Т. Бондарук, яка стверджує, що основною “складністю державного регулювання території в Україні, порівняно із зарубіжним досвідом, є відсутність єдиної нормативно встановленої процедури відбору регіональних проблем для прийняття рішень на державному рівні”³.

Крім того, в сучасних умовах розвитку економіки України органи місцевого самоврядування не мають можливості реалізовувати програми, заплановані видатковою частиною відповідного бюджету виключно за рахунок власних фінансових ресурсів. Значна частка цих ресурсів надходить із державного бюджету. Фінансова підтримка місцевих бюджетів здійснюється шляхом надання таких видів міжбюджетних трансфертів⁴:

- дотації вирівнювання на підставі принципу бюджетної солідарності. Дотації надаються на безоплатній та безповоротній основі без зазначення напрямів або умов їх використання. Нецільовий характер використання коштів, отриманих органами місцевого самоврядування у вигляді дотацій вирівнювання, також передбачений в Європейській хартії місцевого самоврядування;
- додаткові дотації;
- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту. Субвенції відрізняються від дотацій тим, що надання їх місцевим бюджетам спрямовано на досягнення окремих встановлених завдань.

¹ Карасев М. Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России / М. Н. Карасев. – М. : Вершина, 2004. – С. 122.

² Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – С. 346.

³ Бондарук Т. Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5 (83). – С. 149.

⁴ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 342.

Фінансування програм соціального захисту здійснюється в порядку, зазначеному Кабінетом Міністрів України;

- субвенції на виконання інвестиційних проектів. Пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів, відповідно до ст. 105 Бюджетного кодексу України, мають органи місцевого самоврядування, в яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання фінансових установ за три останні бюджетні періоди менше обсягу¹, визначеного згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, спрямованих на реалізацію бюджетних програм, кількості мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо (ст. 94)²;
- субвенції на виконання власних повноважень унаслідок надання державою пільг. Згідно зі ст. 103, надання державою податкових пільг має супроводжуватися внесенням змін до закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період, що передбачає надання субвенції на компенсацію відповідних витрат доходів бюджетів місцевого самоврядування³;
- інші субвенції.

Серед найважливіших цілей, на досягнення яких спрямоване застосування міжбюджетних трансфертів, слід виокремити коригування вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів та фінансування витрат місцевих бюджетів на реалізацію заходів державної політики. Інші цілі є другорядними⁴.

В. Ю. Керецман звертає увагу на те, що, на думку багатьох економістів, у постсоціалістичних країнах, до яких належить і Україна, “посилення регіональної диференціації пояснюється впливом трьох найголовніших чинників:

- тривалим розпадом централізовано-планової системи;
- прагненням регіонів уникнути економічно невігідної для них системи міжрегіональних відносин і відносин “центр – регіони”;

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua.laws.show/2456-17>.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ “Акад. фін. управління” ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 961.

– нерівномірним економічним впливом на окремі регіони процесів глобалізації та регіональної інтеграції”¹.

Таким чином, у сучасних умовах розвитку економіки України бюджетна і податкова політика справляє потужний вплив на розвиток міжбюджетних відносин, реалізація яких на різних рівнях має специфічний характер. При цьому всі рівні бюджетної системи тісно взаємопов’язані у розподілі фінансових ресурсів.

З точки зору перспектив європейської інтеграції України важливим аспектом є питання регулювання міжбюджетних відносин на європейському рівні. Розподіл бюджетних і податкових повноважень між органами місцевого самоврядування здійснюється на підставі норм, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування, в якій, згідно з п. 3. ст. 4, вказується, що “муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії”². Тобто у розв’язанні багатьох соціально-економічних проблем функціонування держави провідну роль відіграють місцеві бюджети, які, в разі неможливості самостійного вирішення проблем, мають право делегувати частину повноважень бюджетам вищого рівня. Таким чином, в європейському просторі розподіл відповідних повноважень має двосторонній характер: “згори донизу” і “знизу догори”. Це дає змогу максимально збалансувати інтереси бюджетів усіх рівнів, що надалі позитивно позначається на показниках соціально-економічного розвитку країни загалом. Тож для України характерні протилежні тенденції розподілу повноважень між бюджетами різних рівнів. Виконання видаткових частин місцевих бюджетів, задоволення потреб та надання послуг населенню певної території максимально віддалені від бюджету, з якого виділяють фінансові ресурси на реалізацію запланованих програм.

Для вирішення зазначених питань та усунення суттєвих недоліків регулювання міжбюджетних відносин в Україні головна роль у формуванні та розвитку міжбюджетних відносин на місцевому рівні належить податковій політиці, основна мета якої полягає в досягненні максималь-

¹ Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во ІАДУ, 2002. – С. 100.

² Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_336.

ної узгодженості з заходами, здійснюваними в рамках реалізації бюджетної політики.

Більша частина в загальному обсязі доходів як державного, так і місцевих бюджетів припадає на податкові надходження. І від того, в якому обсязі їх справляють на певній території, залежить подальше виконання та реалізація програм, передбачених її бюджетом. Як зазначає Л. Кравченко, “побудова ефективної податкової системи – об’єктивна умова успішного функціонування національної економіки”³.

На обсяг податкових надходжень до місцевих бюджетів впливають такі зовнішні фактори:

- галузева інфраструктура території;
- природно-ресурсний потенціал певної території та її природно-кліматичні умови;
- наявність виробничих потужностей;
- чисельність економічно активного населення, що проживає на певній території;
- рівень безробіття населення;
- рівень соціально-економічного розвитку території.

Крім податкових надходжень до бюджетів різних рівнів, важливу роль у реалізації податкової політики відіграють податкові повноваження, які розподіляють між відповідними органами місцевого самоврядування. Термін “розподіл податкових повноважень” у цьому випадку стосується рівнів державної влади, відповідальних за визначення ставок і структури розподілу доходів від тих чи інших податків за рівнями бюджетної системи, незалежно від того, чи спрямовуються зазначені податкові доходи в бюджет цього рівня державної влади⁴.

У світовій практиці є такі основні напрями розподілу податкових повноважень між бюджетами різних рівнів:

- повна централізація податкових повноважень і податкових доходів;
- поділ податкових доходів;
- централізований поділ податкових повноважень;

³ Кравченко Л. А. Инструменты бюджетно-налоговой политики в системе государственного регулирования экономики Украины / Л. А. Кравченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Сер. “Экономика”. – 2001. – № 1. – С. 47.

⁴ Грицюк Т. В. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт / Т. В. Грицюк. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – С. 26.

- децентралізований поділ податкових повноважень;
- уніфікований децентралізований поділ податкових повноважень;
- податкова автономія органів місцевого самоврядування¹.

Формування доходів місцевих бюджетів на сучасному етапі здійснюється через закріплення за ними чітко встановленого законодавством переліку місцевих податків і зборів, а також через політику розподілу загальнодержавних податків і зборів між державним та місцевими бюджетами.

На сучасному етапі розвитку економіки України в дохідній частині бюджетів адміністративно-територіальних одиниць серед загальнодержавних податків, які суттєво впливають на розвиток міжбюджетних відносин та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, слід зазначити податок на доходи фізичних осіб (ПДФО).

Варто погодитися з думкою І. Луїної та Н. Фролової, які стверджують, що “використання ПДФО (за місцем проживання) для фінансування діяльності органів місцевого самоврядування сприяє забезпеченню територіальної відповідності між платниками податків та суб’єктами, які користуються місцевими громадськими благами, наданими за рахунок місцевих бюджетів”².

Інші загальнодержавні бюджетоутворюючі податки і збори, до яких належать ПДВ, податок на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної форми власності) та акцизний збір з вироблених на території України товарів (з 2011 р. – акцизний податок) у повному обсязі зараховуються до державного бюджету. Винятком є лише бюджет АР Крим, у спеціальний фонд якого, згідно зі ст. 66, зараховується акцизний податок, що сплачується платниками, які зареєстровані на її території³.

Такий розподіл суттєво відображається на показниках податкового навантаження на населення, розмір якого є набагато більшим за обсяги послуг, що надаються населенню, яке проживає на певній території. З цього приводу В. Вишневський наводить “аргумент, узятий із теорії граничної корисності, коли стверджується, що при одному і тому ж від-

¹ Грицюк Т. В. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт / Т. В. Грицюк. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – С. 42–43.

² Лунина И. Бюджетные доходы и налоговые полномочия местных органов власти / И. Лунина, Н. Фролова // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 43.

³ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua.laws.show/2456-17>.

сотку відрахувань абсолютна сума доходів, з якої беруться податки, у розвинутих країнах набагато більша, ніж в Україні, а тому податковий прес у ній затягнутий набагато сильніше”¹.

У багатьох країнах регулювання міжбюджетних відносин безпосередньо залежить від типу адміністративно-територіального устрою країни. Так, країнам з унітарним устроєм переважно притаманний централізований характер розподілу податково-бюджетних повноважень, із федеральним – децентралізований підхід у регулюванні цього питання. Однак є й інша точка зору, прихильники якої стверджують, що процес децентралізації цілком можна впроваджувати в унітарних державах. Для України дедалі актуальнішою стає орієнтація на посилення розвитку регіонів за рахунок бюджетно-податкового (фіскального) федералізму, який базується на таких принципах:

- право місцевих властей на прийняття рішень у сфері бюджетних видатків, яке випливає з права на вільне розпорядження фінансовими ресурсами;
- право на прийняття рішень щодо формування доходів, насамперед у податковій сфері (встановлення місцевих податків і зборів);
- відповідність розмірів фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування обсягам їх повноважень, а також гнучкий характер місцевих доходів з метою забезпечення можливостей їх застосування до змін у вартості виконання завдань².

В основу формування доходів місцевих бюджетів покладено один із двох принципів: бюджетної солідарності чи бюджетної еквівалентності. Перший принцип “...ґрунтується на спільному бажанні “багатих” і “бідних” регіонів функціонувати як єдиний народногосподарський комплекс і передбачає перерозподіл фінансових ресурсів – з тим, щоб таким чином підтримувати більш-менш однаковий рівень забезпечення регіонів суспільними благами”³. Основою другого принципу є податкова

¹ Налогообложение: теории, проблемы, решения / В. П. Вишнеvский, А. С. Веткин, Е. Н. Вишнеvская и др. ; под общ. ред. В. П. Вишнеvского. – Донецк : ДонНТУ : ИЭП НАН Украины, 2006. – С. 120.

² Лаврiв М. Б. Теоретичні аспекти фіскальної децентралізації / М. Б. Лаврiв // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : наук. зб. Вип. 2 / за ред. І. Г. Ткачук. – Івано-Франківськ : Видавничо-дизайнерський відділ ЦІТ, 2006. – С. 248–249.

³ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 318.

справедливість, яка застосовується до окремих громадян або підприємств відповідного регіону. При цьому доходи місцевих бюджетів мають узгоджуватися з податковим навантаженням, яке несуть жителі цього регіону. Цей принцип відповідає концепції бюджетно-податкового федералізму.

У зарубіжній практиці вирізняють три моделі бюджетного федералізму: фіскальний, бюджетно-податковий і конкурентний.

Сутність фіскального федералізму полягає в перерозподілі податків між усіма ланками бюджетної системи.

Бюджетно-податковий федералізм спрямований на забезпечення самостійності розвитку адміністративно-територіальних одиниць за рахунок застосування бюджетно-податкових важелів. Основна відмінність від фіскального федералізму полягає в тому, що "...він орієнтує бюджетну політику на територіальний розвиток, самозабезпечення територій, їх економічну самодостатність"¹.

Сутність конкурентного федералізму базується на тому, "що його учасники розглядаються не як партнери, а як конкурентні гравці у відносинах центру і регіонів"².

М. Карасьов окремо наголошує на податковому федералізмі, який "передбачає таке розмежування податкових повноважень, яке, з одного боку, забезпечувало б бюджети різних рівнів джерелами фінансування, які дають змогу зазначеним органам виконувати конституційно і законодавчо визначені функції, а з другого – можливість широкого впливу за допомогою правового регулювання у сфері оподаткування на суспільні відносини (регулююча функція податків)"³.

У вітчизняній практиці поняття бюджетного і фіскального федералізму використовують як синоніми, тому зазначені принципи фіскального федералізму дуже близькі до бюджетно-податкового. У сучасних економічних умовах найдоцільніше застосовувати модель бюджетно-податкового федералізму, оскільки саме вона максимально поєднує заходи, що проводяться в рамках бюджетної та податкової політики.

¹ Грицюк Т. В. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт / Т. В. Грицюк. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – С. 55.

² Там же. – С. 56.

³ Карасев М. Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России / М. Н. Карасев. – М. : Вершина, 2004. – С. 112.

Для оцінювання ефективності застосування моделі бюджетно-податкового федералізму спочатку необхідно здійснити аналіз реалізації податково-бюджетної політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

В Україні розвиток бюджетного федералізму гальмує відсутність механізмів стимулювання місцевих органів влади у реалізації ефективних управлінських рішень щодо зниження рівня тінізації економіки в регіонах, підвищення зайнятості й добробуту населення за рахунок раціонального використання місцевих ресурсів, упровадження нових інноваційних технологій¹.

Для нашої країни в регулюванні процесу міжбюджетних відносин досі характерним є переважання пережитків командно-адміністративного устрою, наслідком чого є централізований підхід до вирішення більшості питань, які безпосередньо впливають на соціально-економічний розвиток. Якщо для соціально значущих проблем цей підхід найдоцільніший, то в розвитку адміністративно-територіальних одиниць надмірна централізація призвела до таких негативних наслідків:

- посилення диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, причому більшість з них характеризується низькими показниками соціально-економічного розвитку, і лише три з 25 є регіонами-донорами;
- невідповідність фінансових ресурсів повноваженням, якими наділені органи місцевого самоврядування, що призводить до зниження ефективності виконання покладених на них функцій і зобов'язань;
- орієнтація на вирівнювання фінансових можливостей територій через перерозподіл фінансових ресурсів за принципом “від багатих до бідних” призвела до того, що розвинуті регіони прагнуть занизити реальні показники соціально-економічного розвитку, оскільки інакше доведеться віддавати більшу частину надходжень до державного бюджету, а проблемні регіони не зацікавлені в покращанні таких показників, оскільки наперед знають, що не отримають достатньої фінансової допомоги від держави;
- постійний дефіцит фінансових ресурсів у місцевих бюджетах, зумовлений тим, що ключову роль у формуванні їх дохідної частини відведено місцевим податкам і зборам, питома вага яких у загальному обсязі податкових надходжень одна з найменших. Слід також

¹ Козоріз М. Проблеми розвитку бюджетного федералізму в Україні / М. Козоріз, Г. Возняк // Вісник ТНЕУ. – 2012. – № 1. – С. 112.

- звернути увагу на те, що перелік податків і зборів, який закріплений за відповідними територіями, є неоднаковим;
- політика податкових розщеплень основних бюджетоутворюючих податків і зборів між державним і місцевими бюджетами призводить до того, що основна частка податкових надходжень осідає в державному бюджеті, а подальший їх перерозподіл між бюджетами нижчого рівня залежить від рішень центрального уряду, що спричиняє невідповідність обсягу коштів, переданих до державного бюджету, тим послугам, які надаються місцевим бюджетам із центру.

Слід також зазначити, що в разі перевиконання запланованих показників місцевого бюджету за відповідний період автоматично виникає зобов'язання повернення органами місцевого самоврядування зайвих фінансових ресурсів до державного бюджету. Це свідчить про відсутність стимулюючих і переважання вирівнюючих важелів податково-бюджетних відносин у регіональному розрізі на сучасному етапі розвитку економіки України.

Перелічені недоліки свідчать про надмірну залежність місцевих бюджетів від державного у вирішенні основних питань, які справляють істотний вплив на соціально-економічний розвиток країни та її складових, що "...виключає мобільність і певну управлінську автономію регіональних ланок, не передбачає чіткого розмежування повноважень між рівнями управління"¹.

Серед ключових проблем, властивих системі розвитку міжбюджетних відносин на державному рівні, слід виокремити:

- нестабільність, неузгодженість і непослідовність норм податкового та бюджетного законодавства в регулюванні питань міжбюджетних відносин;
- визначення чинним законодавством усіх регіонів, незалежно від рівня їх соціально-економічного розвитку, дотаційними. Надання місцевим бюджетам фінансової допомоги у вигляді дотації вирівнювання, яка має нецільовий характер, звідси – зацікавленість в отриманні таких фінансових ресурсів, що не сприяє підвищенню соціально-економічних показників;
- надмірне податкове навантаження на місцеві бюджети, яке не відповідає обсягу їх реальних потреб;

¹ Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід : монографія / за ред. В. Г. Бодрова. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – С. 57.

- надання великої кількості податкових пільг, що не дає позитивних результатів, а лише сприяє розвитку тіньового сектору економіки і “призводить до неефективного перерозподілу акумульованих податкових надходжень і до їх постійного дефіциту”¹;
- централізований характер вирішення проблем, у зв’язку з чим вони не розв’язуються в повному обсязі, оскільки не враховується специфіка функціонування певної території;
- неузгодженість і нерідко суперечливість інтересів на державному та регіональному рівнях, унаслідок чого зобов’язання, покладені на органи місцевого самоврядування, виконуються на нижчому за якістю рівні;
- пріоритетність виконання здебільшого поточних, а не капітальних програм, які заплановані витратними частинами відповідних бюджетів.

Слід погодитися з думкою С. Осадчук, яка вказує на те, що “одна з основних причин недостатньої ефективності чинної системи міжбюджетних відносин – відсутність чіткого визначення рівня децентралізації фіскальної системи (питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті розподілу з фінансування витрат між рівнями влади, розподілі доходів між видами бюджетів), до якого Україна повинна прийти”².

За офіційними даними, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становить у середньому 22–24 % і має тенденцію до зниження, тоді як видатки місцевих бюджетів поступово зростають. Така ситуація сприяє фінансовій залежності регіонів від державного бюджету, суперечить прийнятій на державному рівні політиці підвищення фінансової самостійності регіонів у забезпеченні їх соціально-економічного розвитку. В результаті більшість регіонів України залишаються дотаційними, депресивними та проблемними щодо перспектив їх розвитку³.

¹ Крисоватий А. І Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні : монографія / А. І. Крисоватий. – Т. : Карт-бланш, 2005. – С. 105.

² Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С. В. Осадчук // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – № 3 (22). – С. 275.

³ Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 52.

Негативно впливає на розвиток міжбюджетних відносин в Україні також низка зовнішніх факторів, серед яких:

- економічна нестабільність і спад виробництва, що негативно відбивається на формуванні доходів та фінансуванні видатків бюджету¹. Варто погодитися з думкою В. Баранової, яка стверджує: "...бюджетна політика в сфері витрат все ще недостатньо ефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумови підвищення життєвого рівня і добробуту населення. Недостатнім також є рівень об'єднання фіскальної та стимулюючої функцій податкової політики... Фінансово-бюджетна політика ще не зовсім відповідає вимогам стратегічних завдань економічного і соціального розвитку держави"²;
- значна диференціація природно-ресурсного потенціалу в регіонах, зумовлена історичним розвитком територій України;
- природно-кліматичні умови, властиві певній території;
- політичні аспекти функціонування держави.

Як зазначалося, основна частка в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів припадає на дотації вирівнювання, які, за даними Міністерства фінансів України, у 2011 р. становили 45,8 %³, решта – 54,2 % розподілені між субвенціями соціального значення та іншими міжбюджетними трансфертами. Розглядаючи показники, які враховуються при розрахунку обсягу дотації вирівнювання для відповідної території, слід зауважити, що для такого формульного підходу характерна низка недоліків, серед яких такі:

- не враховуються міграційні процеси населення між окремими адміністративно-територіальними одиницями, що призводить до послаблення зв'язку між дотаціями вирівнювання та населенням,

¹ Карп Г. В. Теоретичні основи формування місцевих бюджетів / Г. В. Карп // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : наук. зб. Вип. 2 / за ред. І. Г. Ткачук. – Івано-Франківськ : Видавничо-дизайнерський відділ ЦІТ, 2006. – С. 18.

² Баранова В. В. Сучасні питання проблематики розвитку міжбюджетних відносин в Україні / В. В. Баранова, В. В. Глуценко. – Х. : Константа, 2006. – С. 22.

³ Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за 2011 рік (відповідно до звіту Державної казначейської служби України від 16.02.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=328298&cat.

- яке проживає на певній території протягом періоду, який враховується при розрахунку;
- не враховуються специфіка розвитку інфраструктури певної території, її виробничі потужності та історичні передумови розвитку. Це є наслідком надання такого виду міжбюджетних трансфертів усім територіям;
 - структура доходів, що враховується при наданні дотації вирівнювання, “заздалегідь припускає”, що їх обсяг буде менше відповідних витрат, оскільки до їх складу не входять податки і збори, частка яких є найбільшою в загальному обсязі надходжень у визначений бюджет, оскільки такі податки і збори законодавчо закріплені за державним бюджетом. Винятком є лише податок на доходи фізичних осіб.

На думку Н. Бак, “як це не виглядає суперечливо, в сучасних умовах зафіксоване фактичне зростання розміру доходів місцевих бюджетів дестимулює органи місцевого самоврядування. Оскільки він враховується при розрахунку доходної спроможності території, яка визначається на основі її індексу відносної податкової здібності”¹.

Найвищу продуктивність застосування системи міжбюджетних трансфертів забезпечує комплексний підхід, який базується на відрахуванні загальнодержавних податків і зборів та розподілі на основі оцінки обсягу загальної видаткової потреби та дохідного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць².

Таким чином, на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України необхідним є перегляд податково-бюджетних відносин між центром та регіонами, які мають бути орієнтованими на розширення податкових і бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, зміцнення та збільшення фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих бюджетів.

Для вирішення всіх зазначених проблем слід поступово змістити центр інтересів із державного на місцевий рівень, насамперед за рахунок розвитку бюджетно-податкового федералізму.

¹ Бак Н. Стимули як інструменти механізму регулювання міжбюджетних відносин / Н. Бак // Світ фінансів. – 2009. – № 2 (19). – С. 52.

² Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ “Акад. фін. управління” ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 962–963.

2.2. ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДІАГНОСТИКИ ТА ЗГЛАДЖУВАННЯ НЕРІВНОМІРНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНИЙ АСПЕКТ

Дослідження нерівномірності розвитку територій країни є важливою частиною державної політики і дає можливість не тільки проаналізувати наявну ситуацію щодо нерівномірності й диспропорцій регіонального розвитку, а й оцінити зусилля уряду стосовно їх усунення.

Важливість і актуальність управління диспропорціями в регіональному розвитку зумовлені тим, що провокують виникнення й наростання суперечностей у погодженні економічних інтересів як між регіонами, так і між центром та регіонами. Одним із механізмів усунення нерівномірності розвитку територій є бюджетна політика, яка має розвиватися в руслі компромісу та узгодження інтересів усіх учасників відтворювального процесу країни.

Становлення в Україні ринкових відносин в умовах трансформаційної кризи в економіці й соціальній сфері призвело до значного поглиблення розбіжностей між рівнями соціально-економічного розвитку її регіонів. Підтвердженням цього є аналіз основних показників розвитку регіонів у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Основні показники розвитку регіонів України станом на 2011 р.

Показник	Регіон	Рейтинг	Значення показника	Співвідношення між показниками, разів
ВРП на одну особу, грн*	м. Київ	Найвищий	73 269	6,48
	Чернівецька обл.	Найнижчий	11 300	
Податки на одну особу економічно активного населення, грн	м. Київ	Найвищий	45 636	17,99
	Закарпатська обл.	Найнижчий	2536	
Дохід на одну особу, грн	м. Київ	Найвищий	41 816	2,85
	Закарпатська обл.	Найнижчий	14 662	
Рівень зареєстрованого безробіття за методологією МОП, %	м. Київ	Найвищий	5,6	1,9
	Тернопільська обл.	Найнижчий	10,4	

* Попередні дані.

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

З даних табл. 2.1 можна зробити висновок, що в Україні станом на 2011 р. спостерігалися значні диспропорції в основних показниках регіонального розвитку. Так, розрив між найкращими і найгіршими значеннями становив: за показником валового регіонального продукту регіонів – 6,48 раза; податкових надходжень регіональних бюджетів – близько 18; доходів на одну особу – 2,85; рівня зареєстрованого безробіття за методологією МОП – 2 рази.

Аналіз головного економічного показника – валового регіонального продукту (ВРП) – показав, що у 2011 р. по Україні у середньому він становив 42 149 млн грн на рік, а в м. Києві – 205 094 млн грн (або в 4,9 раза вище), тоді як у м. Севастополі – 7785 млн грн (тобто в 5,41 раза менше, ніж у середньому по країні, й у 26,34 раза менше, ніж у м. Києві)¹ (за попередніми даними).

Наслідки диспропорцій у соціально-економічному розвитку території обтяжуються тим, що за рахунок неефективної політики перерозподілу фінансових коштів окремі регіони України опинилися ніби в привілейованому становищі, бюджети в них мають більш стійку прибуткову базу. Регіони ж, орієнтовані на розвиток галузей обробної промисловості, зокрема машинобудування, навпаки, опинилися у важкому стані в результаті різкого спаду промислового виробництва.

Причини, які породжують диспропорції в соціально-економічному розвитку регіонів, різноманітні й багато в чому зумовлені природою їх виникнення. Розрізняють об'єктивні причини, які відображають природні відмінності у розвитку окремих регіонів, і суб'єктивні, спровоковані неадекватними політичними та економічними рішеннями (рис. 2.1)².

Дослідження умов виникнення зазначених причин формування регіональних диспропорцій, діагностика наслідків їх прояву повинні лежати в основі розроблення ефективної державної політики усунення регіональної нерівномірності на підставі формування сучасного інноваційного інструментарію – механізмів, технологій, моделей, засобів тощо.

Одним із найважливіших інструментів державного впливу на економічний розвиток регіонів є податково-бюджетні важелі, які дають можливість зменшити диференціацію економічного розвитку територій України

¹ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ukrstat.gov.ua.

² Вахович І. М. Сутність асиметрії регіонального розвитку / І. М. Вахович, І. М. Лакатош // Збірник наукових праць Луцького державного технічного університету. Економічні науки. Сер. "Економіка та менеджмент" / редкол.: З. В. Герасимчук (відп. ред.) та ін. – 2008. – Вип. 5 (18), ч. 1. – С. 98–102.

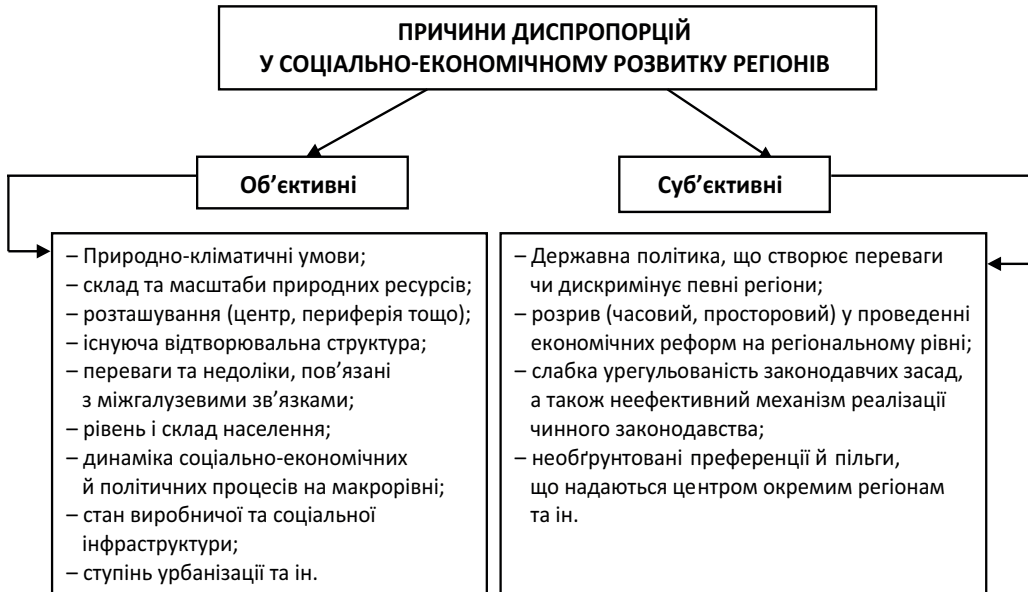


Рис. 2.1. Причини нерівномірного соціально-економічного розвитку регіонів

Складено за: *Вахович І. М.* Сутність асиметрії регіонального розвитку / *І. М. Вахович, І. М. Лакатош* // Збірник наукових праць Луцького державного технічного університету. Економічні науки. Сер. "Економіка та менеджмент" / редкол.: *З. В. Герасимчук* (відп. ред.) та ін. – 2008. – Вип. 5 (18), ч. 1. – С. 98–102.

за рахунок розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів як на державному, так і на регіональному рівнях. Податково-бюджетні важелі мають суттєвий вплив на економічний розвиток територій будь-якої держави. Тому слід проаналізувати ефективність їх використання в рамках державної політики регулювання регіональних диспропорцій, а також виявити, наскільки перерозподіл податкових ресурсів сприяє зменшенню загального рівня диференціації дохідної частини бюджетів регіонів країни.

Достатність дохідної частини бюджету визначається обсягами необхідних бюджетних витрат. Обсяг видатків бюджетів відображає можливості регіону задовольняти основні потреби соціального, економічного, екологічного секторів, а також органів обласного та місцевого самоврядування. Наявність глибоких розбіжностей у витратах між регіонами свідчить про те, що певні регіони не можуть ефективно реалізовувати програми соціально-економічного розвитку, тобто достатньою мірою підтримувати пріоритетні галузі регіонального розвитку, посилюючи

рівень використання свого потенціалу, виділяти кошти на освіту, охорону здоров'я та інші соціальні потреби. Все це зумовлює необхідність розроблення інноваційних механізмів діагностики, що використовують сучасний та ефективний інструментарій визначення наявності таких розбіжностей, оцінки та аналізу їх тенденцій з метою формування дієвої системи заходів у межах політики державного регулювання нерівномірності розвитку територій країни.

Зауважимо, що методологія будь-якого дослідження, зокрема нерівномірності регіонального розвитку, включає чотири основні компоненти: проблему, підхід до дослідження проблеми, парадигму дослідження у вигляді сукупності концептуальних положень та принципів і механізми дослідження. Особливе місце серед цих компонентів посідають механізми, оскільки саме за їх допомогою здійснюється зв'язок теоретичних розробок дослідника з практикою діяльності, у результаті чого дослідження набувають характеру теоретико-прикладних розробок.

Поняття "механізм" буквально означає "систему взаємозалежних рухомих або нерухомих деталей, призначених для здійснення визначених доцільних рухів"¹ або "внутрішню будову машини, приладу, апарата, що приводить їх у дію"². Таке тлумачення терміна припускає механічну, тобто свідомо не регульовану, поведінку об'єкта. Ширшого змісту це поняття набуло в практиці економічних досліджень. Починаючи з 70-х років ХХ ст., у рамках трансформування методів, підходів до дослідження процесів функціонування і розвитку складних соціально-економічних систем різного рівня господарського управління (підприємств, галузей, регіонів, країн), поняття "механізм" переважно використовується в поєднанні з термінами "економічний", "організаційний" тощо, тобто асоціюється з управлінням³. Оскільки процес управління базується на наявності зворотного зв'язку, а отже, можливості здійснення регулюючих впливів, то зміст механізму управління будь-якою соціально-економічною системою або про-

¹ Энциклопедический словарь / под ред. Б. А. Введенского. Т. 2. – М. : Совет. энцикл., 1964. – 736 с.

² Словарь русского языка: Ок. 570000 слов / С. И. Ожегов ; под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 19-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1987. – 750 с.

³ *Иванов Н. И.* Проблемы формирования инвестиционной деятельности / Н. И. Иванов // *Инвестиции: ресурсы, механизмы стимулирования.* – Донецк : ИЭП НАН Украины, 1997. – С. 4–22; *Кульман А.* Экономические механизмы / А. Кульман ; пер. с фр. – М. : Прогресс, 1999. – 180 с.; *Круглов М. И.* Стратегическое управление компанией : учеб. для вузов / М. И. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – 768 с.

цесом припускає його напівавтоматичний (або автоматичний) характер стосовно процесів і явищ, що ним формалізуються.

Механізм діагностики є однією з найважливіших складових загального механізму управління регіональними диспропорціями за допомогою податково-бюджетної політики держави. Це зумовлено тим, що в широкому спектрі концепцій управління розбіжностями, способів, методів дослідження нерівномірності розвитку територій особливе місце посідає діагностика, тобто оцінка й аналіз стану розвитку регіонів, які формують інформаційний базис прогнозування майбутньої поведінки територій та безпосередньо впливають на якість рішень щодо усунення регіональних диспропорцій.

Метою інноваційного механізму діагностики є визначення нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів за рахунок недосконалості існуючої політики їх податково-бюджетного навантаження на підставі новітнього статистико-математичного інструментарію, а саме комплексу показників σ - та на β -конвергенції.

Інноваційна властивість механізму діагностики зумовлена теоретичним підґрунтям його побудови, а саме використанням теорії конвергенції, розробленої наприкінці ХХ ст. Її метою є дослідження різноманітних процесів коінтеграційного розвитку країн в умовах побудови нової світової економіки глобалізаційного типу. Інструменти теорії конвергенції визнаються інноваційними для аналізу нерівномірності розвитку різних територіальних утворень – регіонів світу, регіонів певних країн, а також різноманітних територіальних об'єднань. Підґрунття її інноваційності – широкі можливості оцінки рівня нерівномірності розвитку як у динаміці, так і в статичності.

Основу теорії становлять так звані моделі збіжності, засновниками яких є Р. Солоу, Т. Сван¹, Г. Менк'ю, Д. Ромер, Д. Уейл², Р. Барро, Х. Сала-і-Мартін³. Ці моделі розроблені для оцінки ступеня збіжності рівнів розвитку країн, проте вони також легко адаптуються до регіональних

¹ *Solow R. Contribution to Theory Economic Growth / R. Solow // Quarterly Journal of Economics. – 1956. – Vol. 70. – P. 65–94.*

² *Mankiw G. A Contribution to the Empirics of Economic Growth / G. Mankiw, D. Romer, D. Weil // Quarterly Journal of Economics. – 1992. – Vol. 107. – P. 407–438.*

³ *Barro R. J. Economic Growth / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin. – N. Y. : McGraw-Hill, 1995. – 654 p.; Barro R. Convergence / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin // Journal of Political Economy. – 1992. – № 100. – P. 223–251; Sala-i-Martin X. Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence / X. Sala-i-Martin // European Economic Review. – 1996. – № 40. – P. 1325–1352.*

досліджень у межах однієї країни, оскільки, по-перше, розвиток різних територіальних утворень у межах однієї країни можна порівняти з відмінностями між країнами, по-друге, “фактори виробництва набагато менш мобільні на рівні країни, ніж на рівні регіонів однієї країни”¹.

Засобами дослідження міжрегіональних відмінностей теорії конвергенції є три основні концепції²:

- 1) концепція σ -конвергенції, що дає змогу діагностувати наявність/ відсутність регіональних диспропорцій у країні, – статична оцінка;
- 2) концепція β -конвергенції, що аналізує процеси міжрегіональних відмінностей у динамічному вигляді, тобто як потокові процеси, – динамічна оцінка.

У межах цієї концепції виокремлюють:

- безумовну (абсолютну) β -конвергенцію, характерну для регіонів з однорідною структурою економіки;
- умовну (відносну) β -конвергенцію, що дає можливість діагностувати регіональні диспропорції за неоднорідної структури регіональних економік;

- 3) концепція просторової конвергенції, що враховує міжрегіональні територіальні зв'язки, – статично-динамічна оцінка.

Наведені концепції становлять основу запропонованого механізму діагностики та адаптовані до дослідження податково-бюджетних аспектів регіонального розвитку за рахунок використання показників податкового навантаження на одну особу економічно активного населення та видатків місцевих бюджетів. Як інструменти діагностики регіональних диспропорцій пропонується використовувати індикатори, які дають можливість оцінювати наявність конвергентних (збіжність) або дивергентних (розбіжність) тенденцій розвитку регіонів країни.

Індикатори σ -конвергенції

До індикаторів σ -конвергенції, які найчастіше трапляються в наукових джерелах, належать: коефіцієнт варіації та його модифікації, показники концентрації, ентропії та асиметрії³.

¹ Нуреев Р. Теории развития: новые модели экономического роста (вклад человеческого капитала) / Р. Нуреев // Вопросы экономики. – 2000. – № 9. – С. 33.

² Barro R. Convergence / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin // Journal of Political Economy. – 1992. – № 100. – P. 223–251.

³ Barro R. Convergence / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin // Journal of Political Economy. – 1992. – № 100. – P. 223–251; Иодчин А. Декомпозиция межрегиональ-

У практиці аналізу регіональних відмінностей використовують незважені та зважені показники варіації. Перші призначені для оцінки варіабельності регіонального розвитку на основі середньонаціональних характеристик, другі враховують характерні особливості регіону.

Математична формалізація коефіцієнта варіації¹:

$$CV_u = \frac{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}}{\bar{x}} = \frac{\sigma}{\bar{x}} \quad \text{та} \quad CV_w = \frac{\sqrt{\frac{p_i}{P} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x}_p)^2}}{\bar{x}_p} = \frac{\sigma_p}{\bar{x}_p}; \quad (2.1)$$

де CV_u , CV_w – коефіцієнт варіації простий і зважений; σ , σ_p – середньоквадратичне відхилення просте і зважене; x_i – показник розвитку i -го регіону; n – кількість регіонів; \bar{x} , \bar{x}_p – середнє значення показника розвитку, просте і зважене; p_i – населення i -го регіону; P – населення країни.

ной конвергенции в России / А. Иодчин // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 4. – С. 475–482; *Сторонянська І.* Міжрегіональна інтеграція в Україні : монографія / І. Сторонянська, С. Шульц. – Л. : Арал, 2007. – 292 с.; *Сторонянська І. З.* Регіони України: пошук моделі конвергентного розвитку : монографія / І. З. Сторонянська. – Л. : Арал, 2008. – 142 с.; *Сторонянська І.* Оцінка асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів України та обґрунтування пріоритетів державної регіональної політики / І. Сторонянська // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 101–111; *Сторонянська І.* Процеси конвергенції/дивергенції соціально-економічного розвитку регіонів України: підходи до оцінки / І. Сторонянська // Регіональна економіка. – 2008. – № 2. – С. 3–83; *Чужиков В. І.* Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи : монографія / В. І. Чужиков. – К. : Кадри, 2003. – 297 с.; *Чужиков В. І.* Конвергенція та дивергенція регіонів України (індикативна модель) / В. І. Чужиков // Економіка України. – 2005. – № 9. – С. 48–53; *Чугаєв О. А.* Критерії конвергенції та валютна стабільність / О. А. Чугаєв // Культура народів Причорномор'я. – 2006. – № 78. – С. 105–110; *Гришина Е.* Неравномерность развития муниципальных образований / Е. Гришина, А. Александрова. – М., 2006. – 49 с.; *Фетисов Г. Г.* Региональная экономика и управление : учебник / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 416 с.; *Theil H.* Economics and Information Theory / H. Theil. – Amsterdam : North Holland Publishing Company, 1967. – 488 p.

¹ *Чужиков В. І.* Конвергенція та дивергенція регіонів України (індикативна модель) / В. І. Чужиков // Економіка України. – 2005. – № 9. – С. 48–53.

У російській науковій літературі індекс (темپ зростання) такого показника отримав назву Індексу регіональної асиметрії (ІРА)¹ і є одним з головних індикаторів оцінки регіональної нерівномірності.

$$IPA = \frac{CV_1}{CV_0} \cdot 100\%, \quad (2.2)$$

де CV_1 , CV_0 – коефіцієнт варіації в базовому і звітному періоді.

Коефіцієнт Джині є індикатором нерівномірності, який найчастіше застосовують дослідники при аналізі диспропорцій у доходах населення. Однак цей індикатор може бути використаний і для оцінки регіональної нерівномірності. Є безліч модифікацій його розрахунку, в нашому дослідженні застосовується формула, запропонована Е. Гришиною і І. Сторонянською²:

$$G = \frac{1}{\bar{y}} \cdot \frac{1}{n(n-1)} \sum_i^n \sum_j^n |y_i - y_j|, \quad (2.3)$$

де y_i і y_j – показники розвитку i -го і j -го регіону, відповідно $i = 1, \dots, n$, $j = 1, \dots, n$; \bar{y} – середнє значення по країні показника розвитку регіону; n – кількість регіонів у країні.

Значення коефіцієнта Джині змінюється в межах [0; 1]. Економічна інтерпретація цього індикатора така: якщо коефіцієнт Джині дорівнює нулю, це означає повну рівність у доходах, тобто всі регіони мають однаковий дохід на одну особу, і навпаки, якщо коефіцієнт Джині дорівнює одиниці, це означає повну регіональну нерівномірність розподілу доходів.

Найповнішу “лінійку” індикаторів нерівномірності дають так звані показники загальної ентропії. Поняття “ентропія” походить із термодинаміки, де її збільшення свідчить про наростання хаосу всередині системи. У додатку до розподілу соціально-економічних благ ентропія означає відхилення від абсолютно рівномірного розподілу. Ентропійний

¹ Лавровский Б. А. Индикаторы вариации в региональных исследованиях : учеб.-метод. пособие / Л. Б. Лавровский, Е. А. Шильцин / Новосибир. гос. тех. ун-т. – Новосибирск, 2009. – 63 с.

² Сторонянська І. Процеси конвергенції/девіргенції соціально-економічного розвитку регіонів України: підходи до оцінки / І. Сторонянська // Регіональна економіка. – 2008. – № 2. – С. 73–83; Гришина Е. Неравномерность развития муниципальных образований / Е. Гришина, А. Александрова. – М., 2006. – С. 32.

індекс нерівномірності, оснований на понятті ентропії з теорії інформації, запропонував Г. Тейл¹.

Особливістю застосування індексу Тейла для регіональних досліджень є те, що його необхідно представити у зваженому вигляді, тобто в такому, який використовується для згрупованих даних. Тільки в цьому випадку можливі розкладання індексу на внутрішньогрупові й міжгрупові компоненти, а також інтерпретація джерел регіональної нерівномірності.

У практиці оцінювання міжрегіональних диспропорцій використовують дві модифікації цього індикатора – перший і другий індекси Тейла. Припустимо, що населення країни розбито на n регіонів, кожному i -му регіону відповідає p_i – чисельність населення і y_i – показник розвитку регіону (наприклад, ВРП). Тоді формулу першого індексу Тейла можна представити таким чином²:

$$T_T = \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{y} \ln \left(\frac{y_i}{y} / \frac{p_i}{p} \right), \quad (2.4)$$

де y – значення показника розвитку по країні; y_i – значення показника розвитку i -го регіону; p – чисельність населення країни; p_i – чисельність населення i -го регіону.

Другий індекс Тейла формується шляхом трансформації формули (2.4) у такий вираз³:

$$T_L = \sum_{i=1}^n \frac{p_i}{p} \ln \left(\frac{p_i}{p} / \frac{y_i}{y} \right). \quad (2.5)$$

Економічна інтерпретація зазначених індексів така. Перший індекс Тейла показує регіональний розподіл доходів на одну особу, а другий – населення на одиницю доходу. Оскільки індекси Тейла можуть мати тільки додатні значення, отже, якщо перший індекс перевищує другий, то найбільший вплив на загальну нерівномірність розвитку держави справляють багаті регіони; якщо перший індекс менше другого, то найбільший вплив справляють бідні регіони.

¹ *Theil H. Economics and Information Theory* / H. Theil. – Amsterdam : North Holland Publishing Company, 1967 – 488 p.

² *Bourguignon F. Decomposable income inequality measures* / F. Bourguignon // *Econometrica*. – 1979. – Vol. 47 – № 4 – P. 915.

³ *Ibid.*

Індикатором оцінки регіональних диспропорцій є також коефіцієнт регіональної асиметрії (AS), представлений Г. Фетісовим, і В. Орешеним¹:

$$AS = \sqrt{\frac{N}{\sum_i (x_i - \bar{x})^2}} \cdot \frac{\sum_i (x_i - \bar{x})^3}{\sum_i (x_i - \bar{x})^2}. \quad (2.6)$$

Для економічних досліджень коефіцієнт асиметрії не є новим, але його аналіз у межах дослідження регіональної нерівномірності доцільний, оскільки завдяки безрозмірності коефіцієнт регіональної асиметрії найточніше оцінює зміни диференціації в динаміці процесу.

Таким чином, розглянуті показники σ -конвергенції дають можливість не тільки оцінити розкид значень показників податкового навантаження на одну особу економічно активного населення та видатків місцевих бюджетів, а й рівень їх концентрації та напрямок зміщення сконцентрованих груп регіонів.

Індикатори β -конвергенції

Основним індикатором β -конвергенції є міра швидкості конвергенції. Математична формалізація цього індикатора запропонована одними з засновників теорії конвергенції Р. Барро та Х. Сала-і-Мартін, які вивели її на підставі моделі Солоу²:

$$\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T} = x + \frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \cdot \ln(y^*/y_{i0}) + u_{i0T}, \quad (2.7)$$

де $\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T}$ – середній щорічний темп зростання показника регіонального розвитку на одну особу за період T ; x – стійкий регіональний темп зростання; $\ln(y^*/y_{i0})$ – розрив між значеннями показника розвитку на одну особу i -го регіону y_{i0} і значенням загального сталого державного доходу (ВВП) y^* ; u_{i0T} – випадкова помилка.

Дослідження показали, що коефіцієнт $(1 - e^{-\beta T})/T$ зменшується зі зростанням T для даного β ³. Це відображає той факт, що темпи зростання розвитку регіону зменшуються при збільшенні доходу. Якщо $T \rightarrow \infty$,

¹ Фетисов Г. Г. Региональная экономика и управление : учебник / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2006. – С. 143.

² Barro R. J. Economic Growth / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin. – N. Y. : McGraw-Hill, 1995. – С. 26–30.

³ Ibid.

то стійкий державний темп зростання домінуватиме. Таким чином, якщо інтервал T довший, вплив початкового доходу на середній темп зростання доходу зменшується.

Оскільки точно значення загального стійкого стану економіки невідоме, вченими введена константа $a = x + [(1 - e^{-\beta T})/T] \cdot \ln(y^*)$, і рівняння (2.7) трансформується в рівняння:

$$\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T} = a - \frac{1 - e^{-\beta T}}{T} \cdot \ln(y_{i0}) + u_{i0T}. \quad (2.8)$$

Точка "а" в цьому випадку відображає стійкий державний дохід.

Така модель є нелінійною і для зручності розрахунків шляхом перетворення $-\frac{1 - e^{-\beta T}}{T} = b$, виходить співвідношення, яке дає можливість перевірити гіпотезу про наявність абсолютної конвергенції:

$$\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T} = a + b \ln(y_{i0}) + u_{i0T}, \quad (2.9)$$

де a і b – параметри рівняння; u_{i0T} – випадкова помилка.

Це рівняння показує, що середній темп зростання ВРП на одну особу i -го регіону за період T ($\ln(y_{iT}/y_{i0})$) має обернений зв'язок із ВРП на одну особу в початковий момент часу ($\ln(y_{i0})$).

Параметр b є ключовим у перевірці згаданого співвідношення. Якщо $b < 0$, то високий рівень показника в початковий момент часу корелює з порівняно низькими темпами регіонального зростання, тобто за цим показником регіонального розвитку спостерігається конвергенція; якщо $b > 0$, то має місце дивергенція. Інакше кажучи, коефіцієнт b показує, на скільки у відсоткових пунктах знизиться темп економічного зростання при збільшенні первинного ВРП на одну особу на 1 %.

На основі викладеного отримуємо значення швидкості конвергенції, яка показує, на скільки відсотків щорічно скорочується розрив між рівнями регіонального розвитку:

$$\beta = \frac{-\ln(1 - bT)}{T}. \quad (2.10)$$

Одним із підходів, широко представлених в іноземній літературі, який дає змогу врахувати просторові міжрегіональні взаємодії в моделях конвергенції, є включення в модель лагів просторової змінної. Нехай

$W(n, n)$ – матриця просторових ваг, які визначають взаємозв'язки між різними регіонами. Тоді рівняння (2.9) трансформується в¹:

$$\frac{\ln(y_{iT}/y_{i0})}{T} = a + b\ln(y_{i0}) + \rho W_y + u_{i0}, \quad (2.11)$$

де ρ – просторовий авторегресійний параметр.

Рівняння (2.11) містить просторову залежну змінну W_y і тому отримало назву просторової (авторегресійної) лагової моделі конвергенції².

Значущий лаговий просторовий параметр діагностує значну просторову залежність, тобто вимірює ступінь впливу просторових зовнішніх факторів на процес регіонального розвитку.

У цій моделі W – стандартизована бінарна матриця просторових ваг, які визначаються на основі критерію відстані, з використанням фіктивної (dummy) змінної³:

$$w_{ij}^* = \begin{cases} 1, & \text{якщо регіони } i \text{ та } j \text{ мають спільні границі, } i \neq j, \\ 0, & \text{якщо регіони } i \text{ та } j \text{ мають спільні границі, } i \neq j, \\ 0, & \text{якщо } i = j. \end{cases} \quad (2.12)$$

Просторова матриця W^* стандартизується шляхом ділення кожного елемента рядка матриці на суму всіх елементів рядка⁴:

$$w_{ij} = \frac{w_{ij}^*}{\sum_{j=1}^n w_{ij}^*}, \quad (2.13)$$

де n – число регіонів.

Отже, сума елементів кожного рядка просторової матриці ваг W (або матриці “сусідства”) дорівнює одиниці.

¹ Fischer M. M. Pan-European Regional Income Growth and Club-Convergence. Insights from a Spatial Econometric Perspective / M. M. Fischer, C. Stirbock // The Annals of Regional Science. – 2005. – № 40 (4). – P. 693–721.

² Ibid.

³ Battisti M. Half Life or Half Convergence? Endogenous Identification of Regional Clubs Across Europe 1980–2002 / M. Battisti, G. Di Vaio. – Roma : Luglio, 2006. – 31 p.

⁴ Eckey H.-F. Convergence of Regions from 23 EU Member States / H.-F. Eckey, T. Doring, M. Turck // Discussion Papers in Economics / University of Kassel, Institute of Economics. – 2006. – № 86. – 31 p.

Вектор лагів просторової залежності W_y розраховується на основі матриці W^1 :

$$W_y = y_{i(-1)} = \sum_{i=1}^n w_{ij} y_i. \quad (2.14)$$

Однак єдиного методу побудови матриці ваг немає. Альтернативний спосіб побудови матриці “сусідства” – вважати сусідніми регіони, відстань між якими не перевищує певну задану величину. Як ваги w_{ij} використовують також час, який необхідно на подолання відстані між економічними центрами регіонів. Крім матриці фізичного “сусідства” використовується матриця економічного “сусідства”. Її елементи w_{ij} характеризують вплив регіону i на величину показника y_j в регіоні j .

Процесу регіонального розвитку властива наявність просторових ефектів, які зумовлюють ефект автокореляції при побудові моделі β -конвергенції. Одним із найпоширеніших тестів на присутність просторової автокореляції є I -тест Морана – просторовий аналог статистики Дарбіна – Уотсона. Ця статистична величина виражається так²:

$$I = \frac{\hat{u}' W \hat{u}}{\hat{u}' \hat{u}}, \quad (2.15)$$

де \hat{u} – вектор помилок з рівняння (2.12); \hat{u}' – транспонований вектор помилок.

Тоді регіональна автокореляція залежної змінної може бути виражена формулою³:

$$I = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}^*} \cdot \frac{(y - \bar{y})' W^* (y - \bar{y})}{(y - \bar{y})' (y - \bar{y})}. \quad (2.16)$$

Статистично значима відмінність I від нуля свідчить про автокорельованість залишків регресії і, отже, про необхідність зміни специфікації моделі шляхом використання моделі вигляду (2.11).

¹ Глущенко К. П. Методи аналізу межрегіонального нерівності по доходам / К. П. Глущенко // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 16.

² Fischer M. M. Pan-European Regional Income Growth and Club-Convergence. Insights from a Spatial Econometric Perspective / M. M. Fischer, C. Stirbock // The Annals of Regional Science. – 2005. – № 40 (4). – P. 693–721.

³ Eckey H.-F. Convergence of Regions from 23 EU Member States / H.-F. Eckey, T. Doring, M. Turck // Discussion Papers in Economics from University of Kassel, Institute of Economics. – 2006. – № 86. – 31 p.

Тест Морана крім наведеної оцінки дає змогу візуалізувати ступінь просторової залежності за допомогою діаграми Морана.

Використання індикаторів β -конвергенції в аналізі диспропорцій регіонального розвитку дає можливість отримати важливі висновки:

1. Відсутність β -конвергенції, тобто відсутність зближення регіонального розвитку, зокрема у податково-бюджетній сфері, означає недостатню ефективність регіонального розвитку. Інакше кажучи, деякі регіони неповною мірою використовують свої потенційні порівняльні переваги, які могли б допомогти їм досягти вищих темпів економічного зростання. Як наслідок, швидкість розвитку відсталих регіонів залишається нижчою, ніж розвинутих регіонів, що призводить до збільшення розриву в рівнях їх соціально-економічного розвитку. Тому процеси β -конвергенції в ідеалі мають відбуватися в будь-якій країні з системою відкритих та гнучких ринків, що характеризуються високими рівнями конкуренції, відсутністю агломераційних ефектів і монополізації. Відсутність β -конвергенції може також трактуватись як ознака слабкої регіональної політики та управління розвитком регіонів.

2. Показники β -конвергенції свідчать не тільки про наявність чи відсутність зближення в процесі розвитку територій країни, а й про можливість бідних регіонів наздогнати багаті з певною середньорічною швидкістю. Також умовна β -конвергенція дає змогу перевірити гіпотези про ймовірний вплив певних факторів, як-от просторові зв'язки, галузева спрямованість регіонів та ін., на швидкість зближення рівнів регіонального розвитку за рахунок коригування податково-бюджетного навантаження.

Зіставлення та аналіз розглянутих індикаторів дають змогу стверджувати, що наявність σ -конвергенції не завжди зумовлює β -конвергенцію, проте β -конвергенція обов'язково передбачає наявність σ -конвергенції. Протилежний процес, а саме наявність β -дивергенції, призводить до зростання диференціації економічних показників, тобто всі негативні явища, пов'язані з σ -дивергенцією, лише посилюються.

3. Введення в модель β -конвергенції фактора просторової залежності дає змогу визначити джерела виникнення нерівномірності регіонального розвитку, підтверджуючи чи спростовуючи факт соціально-економічного зв'язку між регіонами, що мають спільні територіальні границі.

Наведені індикатори становлять статистико-математичний інструментарій запропонованого механізму діагностики. На рис. 2.2 наведено

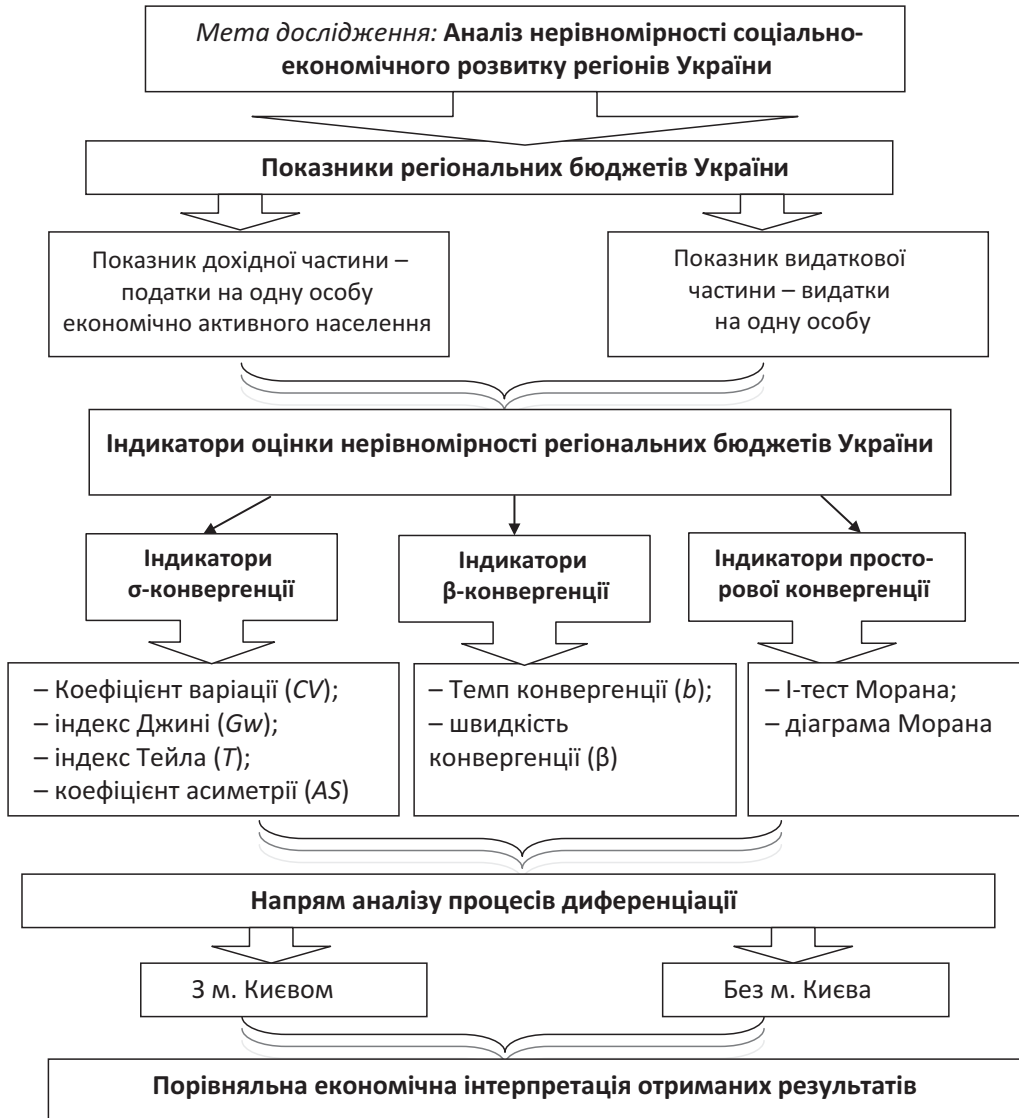


Рис. 2.2. Логіко-інструментарна схема дослідження нерівномірності регіональних бюджетів України

Складено авторами.

логіко-інструментарну схему дослідження нерівномірності регіонального розвитку з урахуванням податково-бюджетної політики України.

З огляду на запропоновану логіку дослідження, структура механізму діагностики містить три комплексних етапи (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Структура механізму діагностики нерівномірності податково-бюджетного навантаження регіонів

Складено авторами.

1-й етап. Діагностика конвергентно-дивергентних тенденцій у дохідній частині місцевих бюджетів

Індикатори σ -конвергенції, розраховані на основі показника податкового навантаження, включають коефіцієнт варіації (C_{vu}), коефіцієнт Джині (G_w), перший і другий індекси Тейла (T_T і T_L) і коефіцієнт асиметрії (As).

У табл. 2.2 наведені результати розрахунку цих індикаторів.

Аналіз значень наведених індикаторів σ -конвергенції (табл. 2.2) дав можливість зробити такі висновки:

1. Коефіцієнт варіації у відсотковому вираженні показує розкид значень податкового навантаження на одну особу економічно активного населення за регіонами до середнього значення цього показника по країні майже на 66 % у 2000 р. і на 106 % у 2011 р. Фактичні дані свідчать про високу диференціацію в податковому навантаженні за регіонами на одну особу.
2. Коефіцієнт Джині свідчить про те, що в частині регіонів з високими податковими доходами податкове навантаження за аналізований період (2011 р.) у 4,15 раза перевищує цей же показник у регіонах з порівняно низькими податковими доходами (за 2010 р.).

Таблиця 2.2

Динаміка індикаторів нерівномірності розподілу податкового навантаження серед регіонів України

Рік	Індикатори σ -конвергенції				
	CV_u (%)	G_w	T_T	T_L	AS
2000	66,29	27,5	0,151	0,127	3,38
2001	67,36	27,3	0,152	0,126	3,55
2002	67,51	27	0,152	0,125	3,49
2003	69,23	26,7	0,155	0,123	3,76
2004	71,65	26,9	0,161	0,126	3,93
2005	90,57	32,6	0,237	0,181	4,16
2006	108,92	34,1	0,299	0,208	4,64
2007	95,76	31,9	0,248	0,179	4,45
2008	96,79	34,1	0,263	0,197	4,18
2009	101,67	35	0,282	0,21	4,31
2010	98,25	36,7	0,282	0,221	3,85
2011	106,07	41,5	0,341	0,282	3,45

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

3. Порівняння першого і другого індексів Тейла дає змогу зробити висновок, що виконується співвідношення $T_T > T_L$. Це підтверджує те, що відхилення від абсолютно рівномірного розподілу податкового навантаження спровоковано впливом регіонів з високими податковими доходами. Однак це не є свідченням того, що таких регіонів чисельно більше серед загальної кількості територіальних утворень України, а скоріше підкреслює значні відхилення між податковими надходженнями в регіональний бюджет.
4. Коефіцієнт асиметрії свідчить про значну лівосторонню асиметрію, яка відображає процес зміщення частини регіонів у зону нижчих податків на одну особу, ніж у середньому по країні.

Зміна в динаміці значень показників σ -конвергенції дає можливість діагностувати наявність конвергентних або дивергентних тенденцій розвитку регіонів. Основною умовою збіжності регіонального розвитку і, як наслідок, усунення нерівномірності в цьому процесі є зниження значень перерахованих індикаторів. Для визначення цієї умови розглянемо рис. 2.4, на якому наведено графіки зміни індикаторів σ -конвергенції за рівнем податкового навантаження на одну особу економічно активного населення регіонів.

Нормовані показники

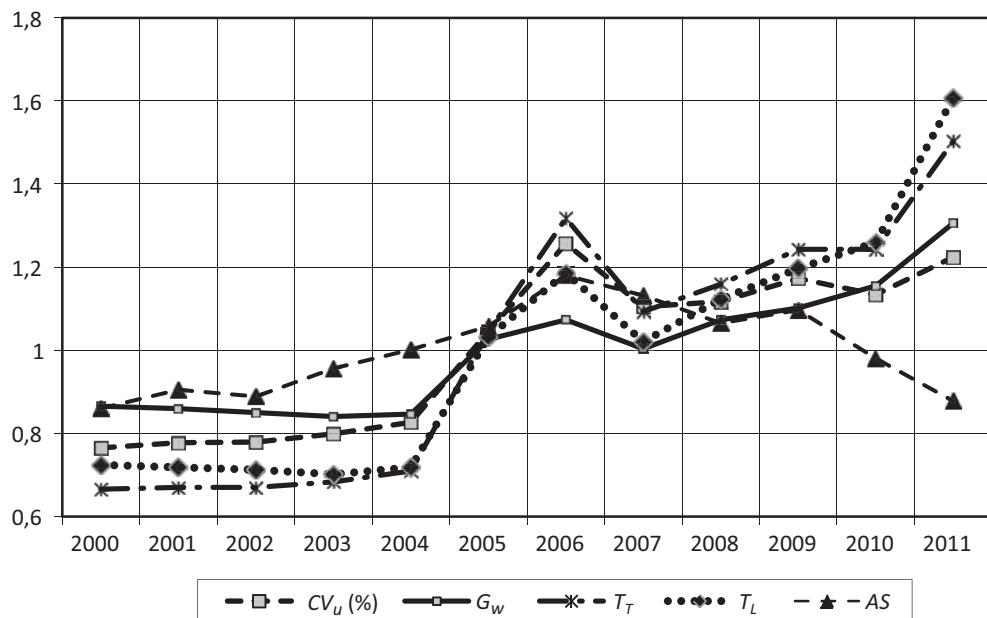


Рис. 2.4. Динаміка показників σ -конвергенції між регіонами України за податковим навантаженням на одну особу регіону

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Аналіз наведених на рис. 2.4 графіків дає змогу зробити висновок, що за показником “податкове навантаження на одну особу економічно активного населення” за більшістю індикаторів протягом усього досліджуваного періоду спостерігалася тенденція поступової розбіжності (дивергенція) регіонів. Це свідчить про те, що посилювалася диференціація між регіонами з високим та низьким податковим навантаженням, провокуючи подальшу нерівномірність регіонального розвитку. Особливо такі негативні тенденції характерні для періодів 2005–2006 рр. та 2009–2011 рр., що зумовлює необхідність ретельного пошуку причин такого становища з боку держави.

Динаміка зміни таких взаємодоповнюючих індикаторів, як коефіцієнти асиметрії й концентрації (коефіцієнт Тейла), представлено на графіку розподілу податкового навантаження відповідно до чисельності населення в регіонах (рис. 2.5).

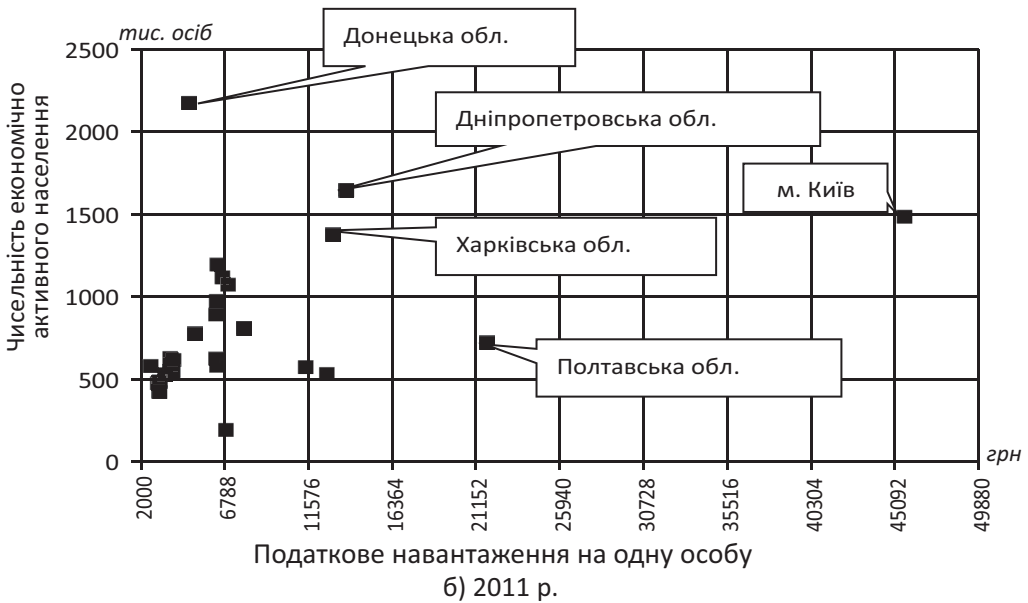
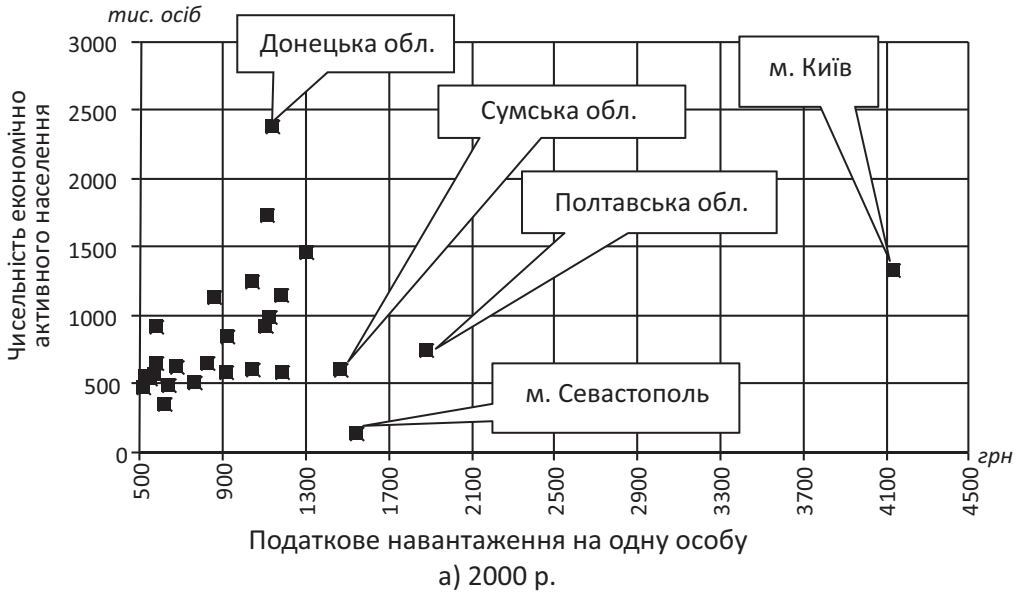


Рис. 2.5. Асиметрія і концентрація розподілу податкових надходжень відповідно до чисельності населення серед регіонів України

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

На графіку бачимо, що становище лише трьох-п'яти регіонів відрізняється від загального становища як у 2011 р., так і в 2000 р. Вісь абсцис розбита на 10 відрізків, тобто кожен сектор відповідає 10 % від різниці між максимальним і мінімальним податковим навантаженням (розмах податкового навантаження). У 2000 р. 12 регіонів перебували в області перших 10 % від розмаху, тоді як у 2011 р. податкове навантаження 19 регіонів не перевищувало 10 % розмаху. Це свідчить про посилення асиметрії та концентрації регіонів в області зниження відносного розміру податкових надходжень на одну особу.

Таким чином, на основі аналізу значень індикаторів σ -конвергенції можна діагностувати процес дивергенції (розбіжності) регіонів України за показником розміру податкових надходжень на одну особу і виявити специфіку цього розшарування, яка виражається в значній відмінності більшості регіонів від м. Києва з посиленням відхилення в бік нижчих показників податкового навантаження.

Особливе становище м. Києва, виявлене в процесі аналізу, потребує розгляду індикаторів σ -конвергенції без зазначеного регіону.

У табл. 2.3 подано результати розрахунку цих індикаторів.

Таблиця 2.3

Динаміка індикаторів нерівномірності розподілу податкового навантаження серед регіонів України без урахування м. Києва

Рік	Індикатори σ -конвергенції				
	CV_u (%)	G_w	T_T	T_L	AS
2000	36,915	20,6	0,067	0,068	0,607
2001	35,440	20,0	0,062	0,064	0,474
2002	35,814	19,4	0,061	0,062	0,933
2003	36,289	19,6	0,062	0,061	1,072
2004	36,482	20,1	0,063	0,063	0,802
2005	42,107	22,9	0,083	0,082	0,859
2006	38,745	21,3	0,071	0,070	0,869
2007	38,093	20,9	0,068	0,067	0,870
2008	44,865	24,0	0,092	0,089	1,155
2009	43,893	23,9	0,091	0,091	0,888
2010	53,040	26,8	0,118	0,112	1,505
2011	66,310	32,1	0,176	0,166	1,868

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

При порівнянні даних табл. 2.3 і 2.2 бачимо, що індикатори σ -конвергенції за показником податкового навантаження за регіонами без м. Києва значно нижчі. Коефіцієнт варіації в середньому за 2000–2011 рр. нижчий майже в 2 рази, коефіцієнт Джині – в 1,4, перший індекс Тейла – у 2,7, другий індекс Тейла – у 2,1, коефіцієнт асиметрії – у 4,96 рази.

Динаміка індикаторів σ -конвергенції за показником податкового навантаження за регіонами України без м. Києва представлена на рис. 2.6.

На рис. 2.6 бачимо, що серед більшості регіонів спостерігається дуже незначна розбіжність, яка суттєво посилюється за 2009–2011 рр. Тобто рівномірність графіка до 2009 р. була суттєво порушена значною розбіжністю між регіонами України у 2010–2011 рр. за показником податкового навантаження на одну особу.

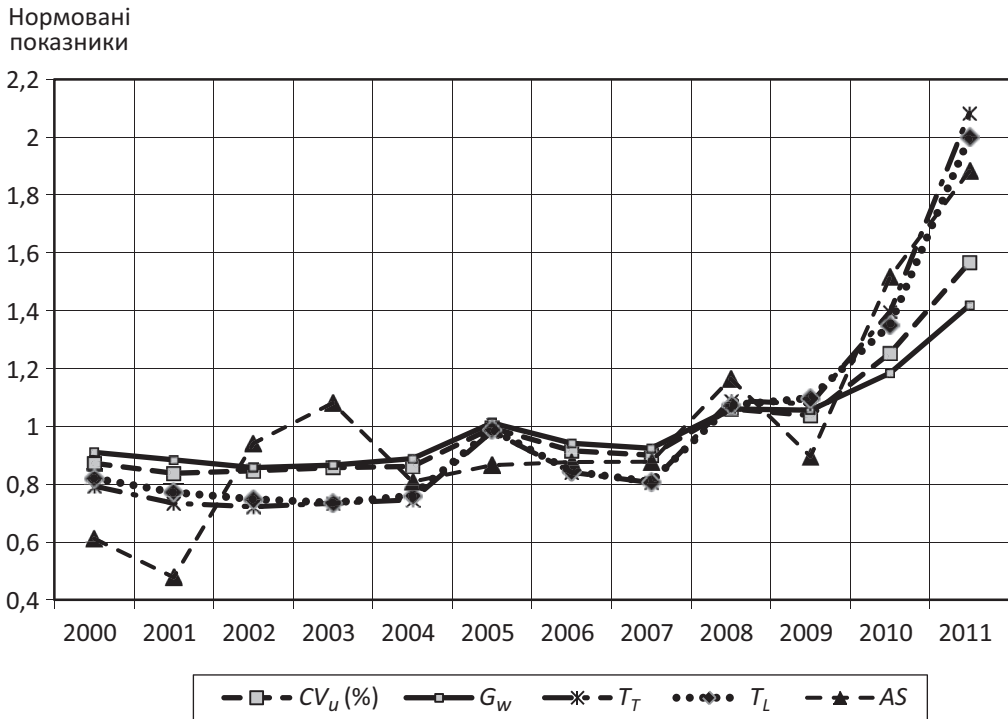


Рис. 2.6. Динаміка показників σ -конвергенції між регіонами України за податковим навантаженням на одну особу без урахування м. Києва

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Індикатори β -конвергенції

Як зазначалося, показники β -конвергенції можуть підтверджуватися показниками σ -конвергенції і представляють таку важливу характеристику, як швидкість зближення або розбіжності процесів регіонального розвитку на рік. У табл. 2.4 подано темпи зростання σ -конвергенції і параметри β -конвергенції для порівняння за податковим навантаженням на одну особу з м. Києвом і без нього.

Отримані значення дають можливість зробити висновок, що критерієм наявності конвергентних тенденцій регіонального розвитку є зниження показників σ -конвергенції та від'ємні значення параметрів β -конвергенції. За показником податкового навантаження на одну особу економічно активного населення з урахуванням м. Києва до середини аналізованого періоду (до 2004 р.) спостерігалася незначна швидкість конвергенції, у той час як значна дивергенція в середині періоду (14 % у 2005 р.) призвела до формування значення середньої швидкості дивергенції на рівні 2,7 % на рік. Показник нестійкий, має постійні зміни, в останній рік спостерігається незначна розбіжність його значень.

Таблиця 2.4

Порівняння темпів зростання показників σ -конвергенції і параметра β -конвергенції за показником податкового навантаження на одну особу з урахуванням м. Києва і без нього

Рік	З м. Києвом		Без м. Києва	
	CV_u	β	CV_u	β
2001	1,016	-0,035	0,948	-0,080
2002	1,002	-0,054	1,127	0,050
2003	1,026	-0,041	0,889	-0,270
2004	1,035	-0,021	0,984	0,030
2005	1,264	0,140	1,191	0,140
2006	1,203	-0,011	0,916	-0,130
2007	0,879	-0,058	0,991	0,040
2008	1,011	0,051	1,193	0,110
2009	1,050	-0,002	0,987	-0,040
2010	0,966	0,015	1,208	0,053
2011	1,080	0,083	1,250	0,112
2011/2000	1,600	0,027	1,436	0,024

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Процеси конвергенції за показником податкового навантаження без урахування м. Києва інтенсивніші. Так, найбільша конвергенція була зареєстрована у 2003 р. (27 %), що зумовило середньорічне зростання конвергенції за період 2000–2011 рр. у розмірі 2,4 %.

Таким чином, вплив м. Києва призводить до посилення процесів дивергенції серед регіонів України, тоді як серед більшості територій (без м. Києва) спостерігається зближення.

Наочно цей факт демонструють графіки (рис. 2.7), на яких бачимо, що більша частина лінії β -коефіцієнта податків на одну особу з урахуванням м. Києва розташована значно вище лінії нуля, у той час як на графіку β -коефіцієнта за показником податкового навантаження без м. Києва велика амплітуда відповідає частині графіка нижче нуля.

Такий стан свідчить про значний вплив високих значень податкових надходжень у м. Києві на формування диспропорцій між територіями України, що, як наслідок, провокує виникнення певного дисбалансу в податково-бюджетному процесі країни.

2-й етап. Діагностика конвергентно-дивергентних тенденцій у видатковій частині місцевих бюджетів

Одним із суттєвих показників регіонального розвитку є показник видатків місцевих бюджетів на одну особу.

Індикатори σ -конвергенції, розраховані на основі цього показника, наведено в табл. 2.5.

Зважаючи на розраховані індикатори, можна зробити висновок, що за показником витрат на одну особу загалом за період 2000–2011 рр. спостерігається конвергенція.

Наприклад, коефіцієнт варіації у 2011 р. становив 8,3 %, що нижче, ніж у 2000 р., у 3,9 раза. Також зниження спостерігається за іншими індикаторами.

У середньому за аналізований період коефіцієнт варіації дорівнював 22,65 %, що характеризує розшарування регіонів України за показником витрат регіональних бюджетів на одну особу як невисоке. Також постійно високим залишається коефіцієнт асиметрії, який відповідає лівосторонньому зміщенню показників витрат на одну особу в регіонах, тобто їх відносне зниження.

Розглянемо динаміку індикаторів σ -конвергенції на рис. 2.8. Графік свідчить про те, що до 2002 р. за регіонами України спостерігався процес інтенсивної конвергенції за показником витрат регіональних бюджетів на одну особу. З 2002 р. значення індикаторів варіюються, зберігаючи

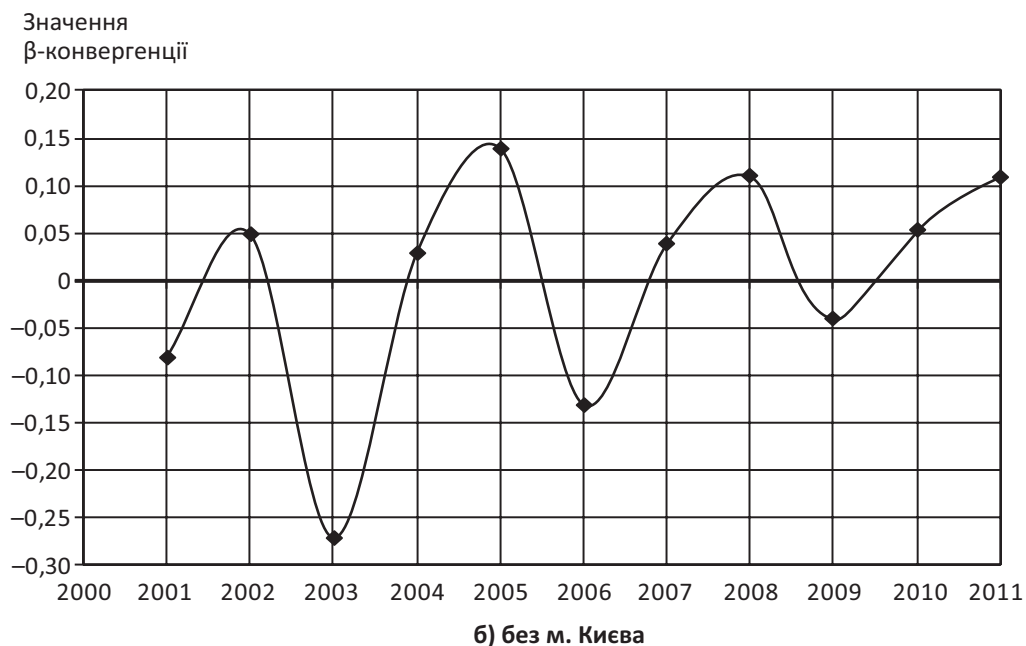
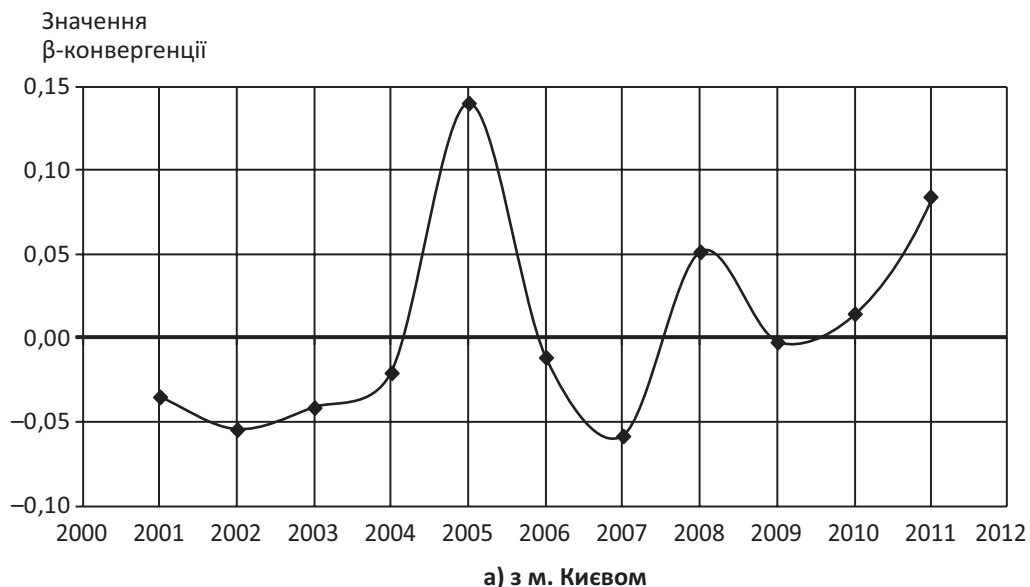


Рис. 2.7. Темп безумовної конвергенції за показником податкового навантаження на одну особу

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Таблиця 2.5

**Динаміка індикаторів нерівномірності розподілу витрат
на одну особу серед регіонів України**

Рік	Індикатори σ -конвергенції				
	CV_u (%)	G_w	T_T	T_L	AS
2000	32,772	11,4	0,039	0,031	4,160
2001	31,417	10,7	0,036	0,029	4,244
2002	22,636	7,9	0,020	0,017	4,198
2003	26,550	8,4	0,026	0,021	4,346
2004	28,179	9,0	0,029	0,023	4,405
2005	29,816	8,4	0,031	0,024	4,823
2006	25,791	7,9	0,025	0,020	4,664
2007	26,869	8,6	0,027	0,021	4,500
2008	19,391	7,5	0,015	0,013	3,576
2009	12,049	4,7	0,006	0,006	3,698
2010	7,654	4,0	0,003	0,003	1,188
2011	8,651	3,8	0,003	0,003	2,597

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

динаміку незначної дивергенції, тобто залишаючись досить стабільними. З 2007 р. простежується значний спад показників, тобто показники видатків регіональних бюджетів мають тенденцію до зближення та збільшення подібності.

Незмінним залишається тільки коефіцієнт асиметрії, який, проте, останніми роками знижується (рис. 2.9).

Зниження коефіцієнтів асиметрії і концентрації відображено на графіку зміщенням частини регіонів до середнього рівня витрат на одну особу. Відхилення м. Києва від основної частини регіонів також зменшилося з роками, що підтверджує більш рівномірний розподіл регіонів за видатками місцевих бюджетів.

Нормовані показники

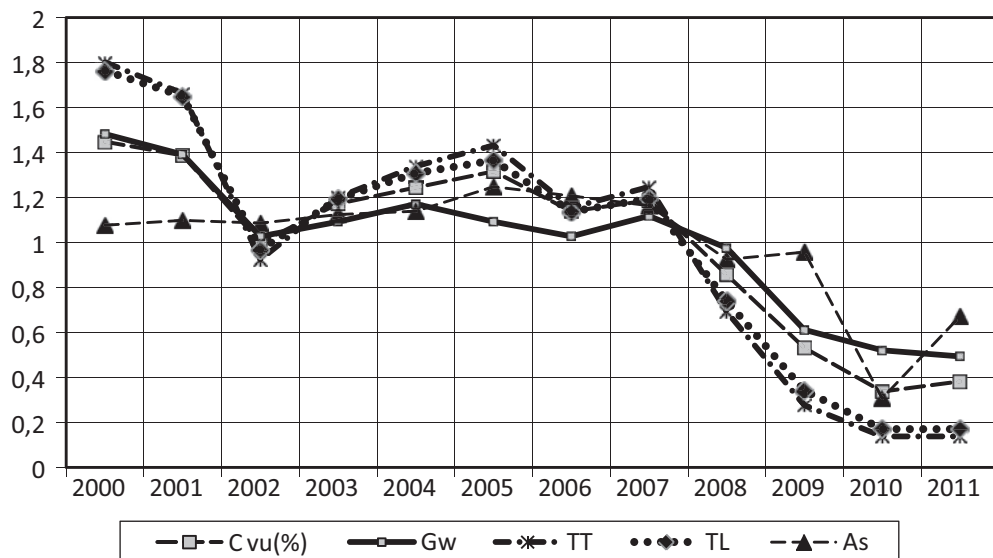


Рис. 2.8. Динаміка показників σ -конвергенції між регіонами України за показником “Витрати на одну особу населення в регіонах”

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Проте розрив між м. Києвом та іншими регіонами залишається, тому для перевірки рівня індикаторів σ -конвергенції за основним масивом регіонів необхідно виключити м. Київ з аналізу.

Результати розрахунків наведено в табл. 2.6.

Порівняємо дані табл. 2.5 і 2.6. Виключення впливу м. Києва із сукупності регіонів України, що досліджувалася, призвело до зниження коефіцієнта варіації в середньому за 2000–2011 рр. втричі, індексу Джині – вдвічі, індексів концентрації – у 9 разів, коефіцієнта асиметрії – у 4 рази.

Динаміка зміни індикаторів σ -конвергенції, розрахованих для показника витрат на одну особу, представлена на рис. 2.10. Графіки засвідчують багато спільного в регіонах України за показником, що аналізується.

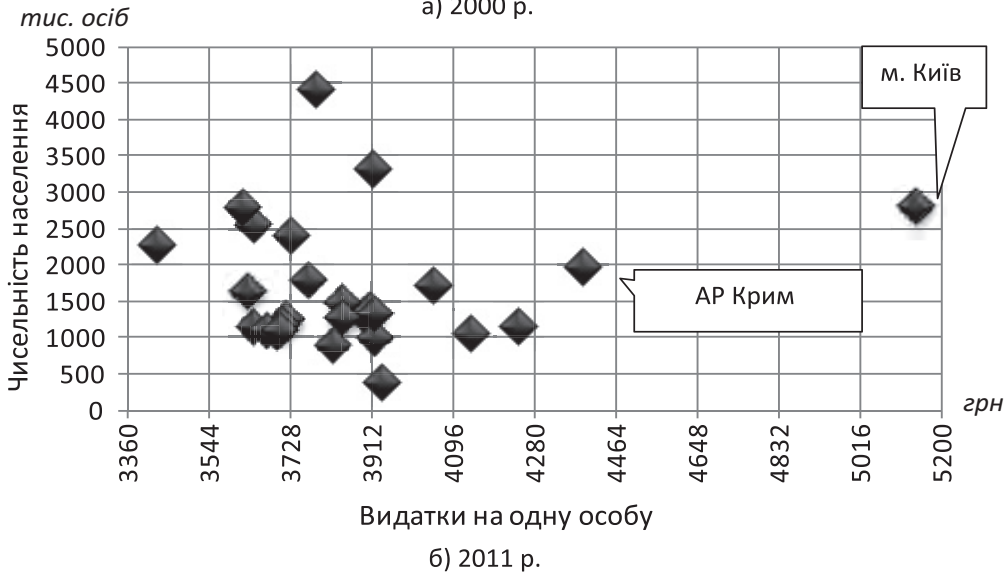
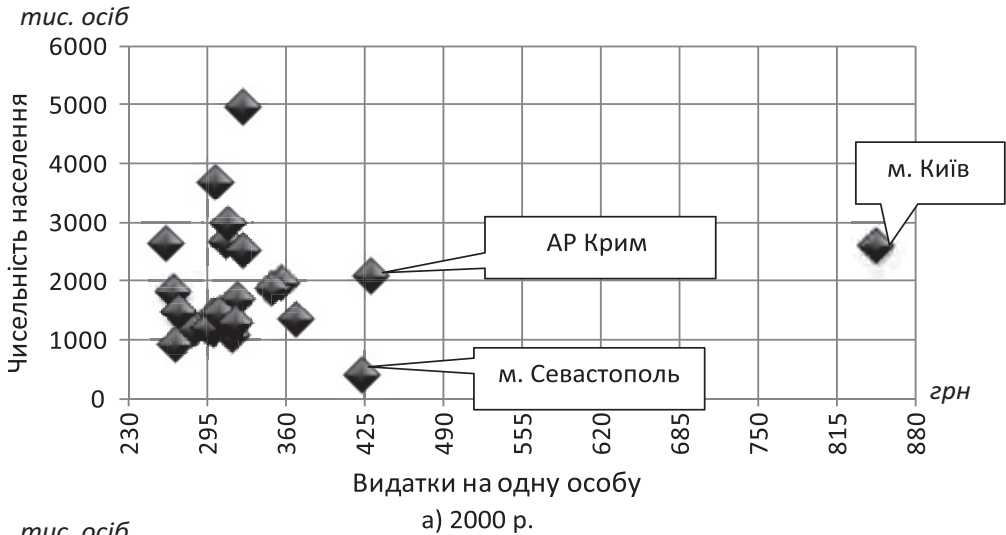


Рис. 2.9. Асиметрія і концентрація розподілу витрат відповідно до чисельності населення серед регіонів України

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Таблиця 2.6

**Динаміка індикаторів нерівномірності розподілу витрат
на одну особу серед регіонів України без урахування м. Києва**

Рік	Індикатори σ -конвергенції				
	CV_u (%)	G_w	T_T	T_L	AS
2000	11,603	5,9	0,006	0,006	1,501
2001	11,657	5,6	0,006	0,006	1,785
2002	7,431	3,9	0,003	0,003	1,317
2003	6,159	3,1	0,002	0,002	1,146
2004	7,491	3,7	0,003	0,003	1,716
2005	5,458	2,8	0,001	0,001	0,636
2006	5,739	3,1	0,002	0,002	0,366
2007	7,058	3,7	0,002	0,002	1,101
2008	8,656	4,3	0,003	0,003	1,533
2009	4,956	2,7	0,001	0,001	0,652
2010	6,266	3,4	0,002	0,002	0,597
2011	5,546	2,9	0,001	0,001	0,912

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Спадна динаміка значень індикаторів більшу частину аналізованого періоду (2000–2005 та 2008–2011 рр.) свідчить про зміцнення тенденцій конвергенції. Однак з 2006 р. спостерігається поступове зростання значень індикаторів, підтверджуючи неоднозначний характер сформованих тенденцій.

Індикатори β -конвергенції

Значення β -конвергенції дає змогу виявити швидкість зближення регіонів за рік, якщо його значення є від'ємним. Від'ємний показник свідчить про те, що темпи зростання менш розвинутих регіонів вищі, ніж більш розвинутих. Наявність β -конвергенції в адекватній моделі обов'язково підтверджується зниженням індикаторів σ -конвергенції. У табл. 2.7 наве-

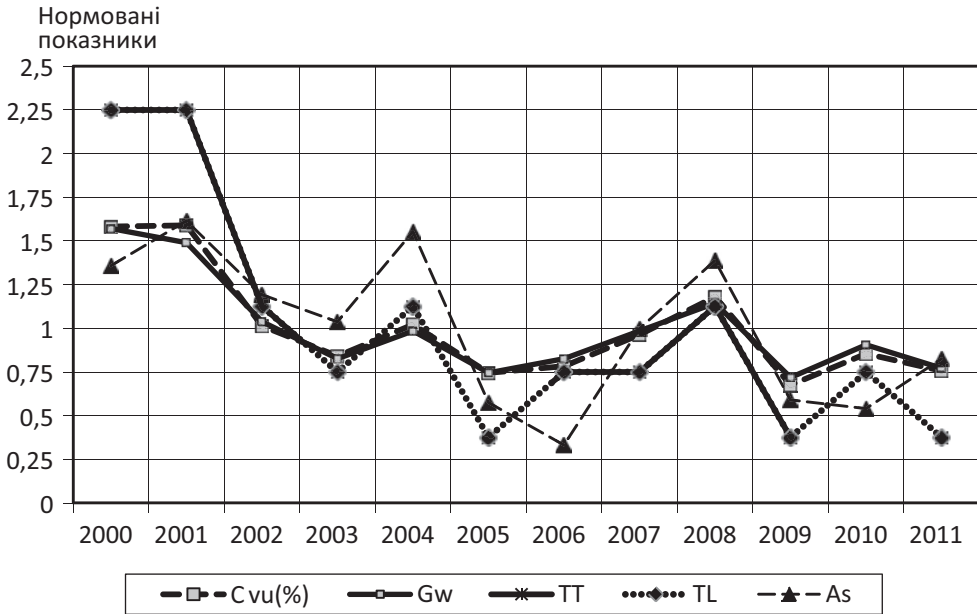


Рис. 2.10. Динаміка показників σ -конвергенції між регіонами України за витратами на одну особу без урахування м. Києва

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

дено темпи зростання σ -конвергенції і параметри β -конвергенції за показником “Витрати регіональних бюджетів на одну особу”.

Показник витрат регіональних бюджетів на одну особу з урахуванням м. Києва демонструє здебільшого конвергенцію (8 років з 11) зі швидкістю в середньому 6,7 % на рік. Серед 26 регіонів (без м. Києва) спостерігається посилення конвергенції, весь період характеризується конвергенцією 7,3 % у середньому за рік.

Цей факт ілюструють графіки на рис. 2.11, на яких бачимо, що більша частина лінії β -коефіцієнта витрат на одну особу перебуває нижче лінії нуля (рис. 2.11а). Також рис. 2.11б відображає високу амплітуду конвер-

Таблиця 2.7

**Порівняння темпів зростання показників σ -конвергенції
і параметра β -конвергенції за показником “Витрати на одну особу”
з урахуванням м. Києва і без нього**

Рік	З м. Києвом		Без м. Києва	
	$\sigma_{t0+T} < \sigma_{t0}$ (конвергенція) CV_u	$-\beta$ (конвергенція)	$\sigma_{t0+T} < \sigma_{t0}$ (конвергенція) CV_u	$-\beta$ (конвергенція)
2001	0,96	-0,088	1,005	-0,208
2002	0,72	-0,254	0,637	-0,451
2003	1,17	0,079	0,829	-0,308
2004	1,06	0,017	1,216	-0,065
2005	1,06	-0,025	0,729	-0,384
2006	0,86	-0,099	1,051	-0,114
2007	1,04	0,027	1,230	0,009
2008	0,72	-0,239	1,226	-0,222
2009	0,62	-0,396	0,573	-0,621
2010	0,64	-0,173	1,264	0,170
2011	1,13	-0,050	0,885	-0,230
2011/2000	0,89	-0,067	0,95	-0,073

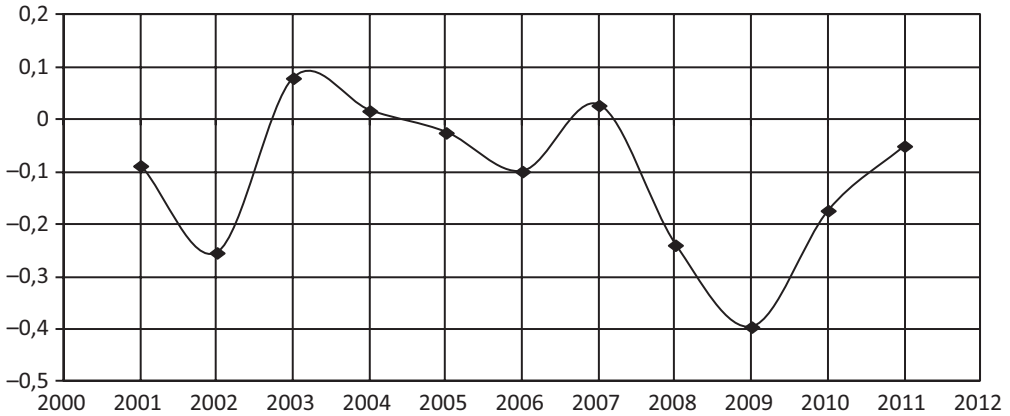
Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Наявне населення у 2009–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

генції, тобто зближення регіонів за показником витрат на одну особу без урахування м. Києва, і значне посилення процесу конвергенції у 2011 р.

3-й етап. Діагностика просторових залежностей у регіональному розвитку

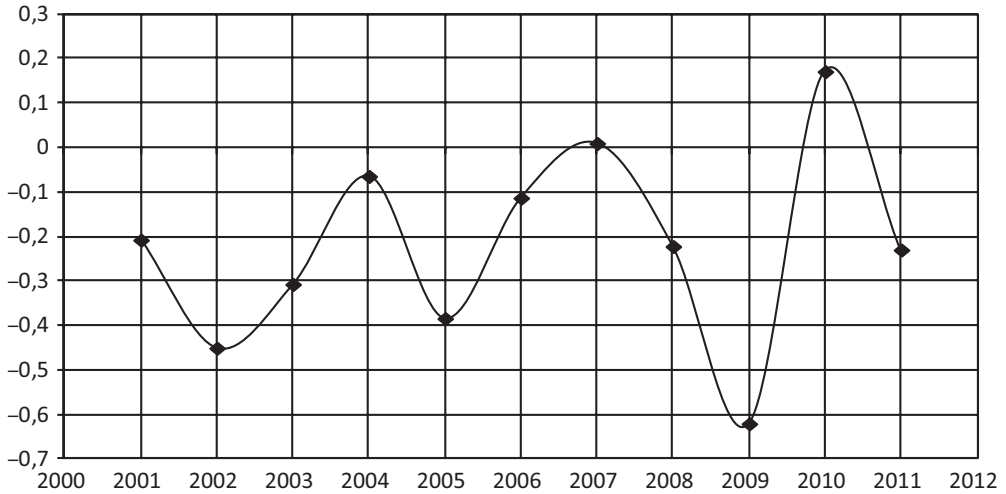
При аналізі конвергенції важливо враховувати, що регіони не ізольовані один від одного. Вони є більш відкритими економічним системами, ніж країни. Їх взаємодії виражаються у міграційних процесах робочої сили, інвестицій, інновацій, тому на конвергенцію (або дивергенцію) справляють істотний вплив просторові залежності.

Значення
 β -конвергенції



а) з м. Києвом

Значення
 β -конвергенції



б) без м. Києва

Рис. 2.11. Темп безумовної конвергенції за показником
“Витрати на одну особу”

Складено за: Бюджет України – 2000 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2001. – 344 с.; Бюджет України – 2003 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2004. – 273 с.; Бюджет України – 2006 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.; Бюджет України – 2009 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 303 с.; Бюджет України – 2010 : стат. зб. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – 291 с.; Регіони України 2009 : стат. зб. – Ч. 1. – К. : Держкомстат, 2009. – 369 с.; Найвне населення у 2009–2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Для діагностики наявності просторових взаємозв'язків між регіонами є низка тестів, зокрема І-тест Морана, який широко використовується зарубіжними вченими. Така статистична оцінка може бути розрахована як за залишками моделі β -конвергенції, так і за абсолютними або нормованими значеннями показника розвитку регіону, що досліджується. Відмінною особливістю І-тесту Морана є можливість його візуалізації за допомогою Моранівського розподілу або Моранівської діаграми розсіювання. Саме тому його зручно використовувати в просторовому аналізі¹.

Діаграма розсіювання Морана складається з чотирьох квадрантів і дає можливість групувати регіони відповідно до їх просторового оточення за такими правилами розпізнавання:

I квадрант: HH – багаті регіони, оточені багатими ($y_i > 0$ і $y_{i(-1)} > 0$);

II квадрант: HL – багаті регіони, оточені бідними ($y_i > 0$ і $y_{i(-1)} < 0$);

III квадрант: LL – бідні регіони, оточені бідними ($y_i < 0$ і $y_{i(-1)} < 0$);

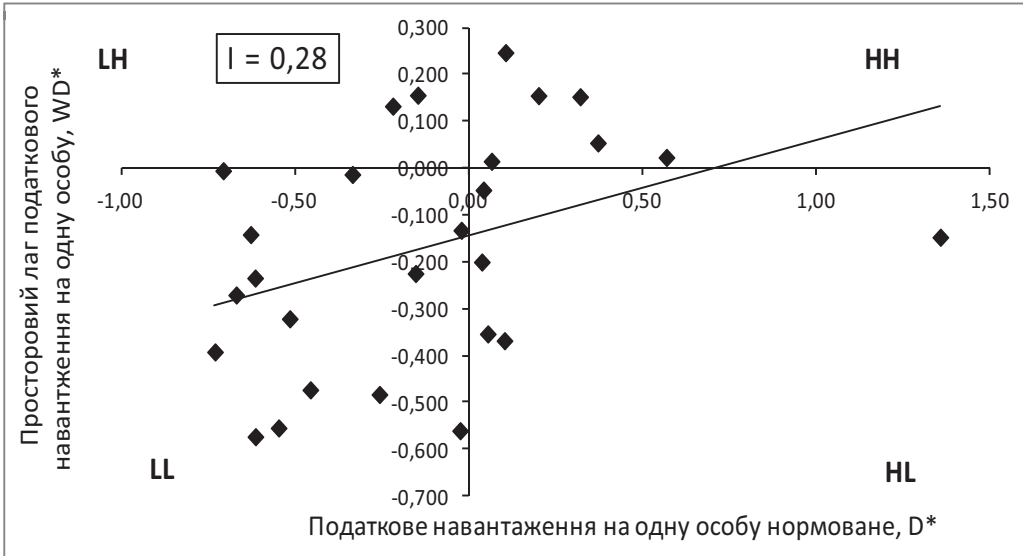
IV квадрант: LH – бідні регіони, оточені багатими ($y_i < 0$ і $y_{i(-1)} > 0$).

Проаналізуємо просторові взаємодії між регіонами України на основі показника податкового навантаження на одну особу економічно активного населення за період з 2000 по 2010 р. На рис. 2.12 наведено результати побудови діаграми Морана.

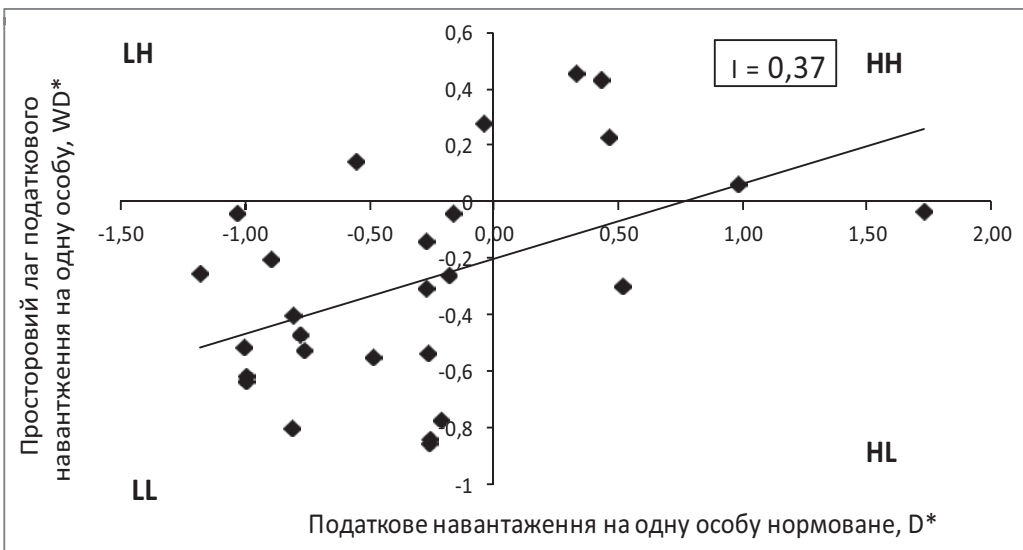
Позитивна просторова залежність ($I_{2000} = 0,28$; $I_{2011} = 0,37$) свідчить про те, що велика частина регіонів відповідає рівню розвитку сусідніх регіонів, тобто зосереджена в першому і третьому квадранті. Зростання коефіцієнта Морана за 10 років з 0,28 до 0,37 є індикатором збільшення просторової залежності та збільшення кількості регіонів у першому і третьому квадранті. Зміни, які відбулися в становищі регіонів за цей період, характеризуються зменшенням кількості регіонів у першому (регіони з високим доходами в оточенні подібних регіонів) та четвертому (регіони з високими доходами в оточенні регіонів з низькими доходами) квадрантах. Відповідно ці регіони перейшли у квадранти з показником невисоких доходів бюджету (табл. 2.8).

Більша частина змін зумовлена або погіршенням становища самих регіонів або їх сусідів, що свідчить про погіршення загальноекономічної ситуації в країні. До того ж значна частина регіонів розташовується в третьому квадранті, що свідчить про наявність великої кількості економічно слабозвинутих регіонів в Україні.

¹ *Anselin L.* The Moran scatterplot as an ESDA tool to assess local instability in spatial association / *L. Anselin* // *Spatial Analytical Perspectives on GIS in Environmental and Socio-Economic Sciences.* – London, 1996. – P. 119.



а) 2000 р.



б) 2011 р.

Рис. 2.12. Діаграма Морана для показника податкового навантаження на одну особу

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Таблиця 2.8

**Динаміка розташування регіонів у квадрантах
діаграми Морана**

Квадрант	2000	2011
I квадрант: НН – регіони з високим податковим навантаженням, оточені регіонами з високим податковим навантаженням	Чернігівський, Сумський, Полтавський, м. Севастополь, Харківський, Донецький	Сумський, Чернігівський, Харківський, Полтавський
II квадрант: НL – регіони з високим податковим навантаженням, оточені регіонами з низьким податковим навантаженням	м. Київ, Запорізький, Дніпропетровський, АР Крим, Одеський	Дніпропетровський, м. Київ
III квадрант: LL – регіони з низьким податковим навантаженням, оточені регіонами з низьким податковим навантаженням	Вінницький, Волинський, Житомирський, Закарпатський, Івано-Франківський, Кіровоградський, Львівський, Миколаївський, Рівненський, Тернопільський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький	АР Крим, Вінницький, Волинський, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Кіровоградський, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Рівненський, Тернопільський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький, м. Севастополь
IV квадрант: LH – регіони з низьким податковим навантаженням, оточені регіонами з високим податковим навантаженням	Луганський, Київський	Донецький, Київський

Складено за: Діяльність Державної податкової служби України за 2000–2011 рр.; Економічна активність населення за регіонами у 2000–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Проведені розрахунки в межах розробленого механізму діагностики підтверджують той висновок, що м. Київ справляє істотний деструктивний вплив на процес усунення нерівномірності регіонального розвитку.

Позитивні конвергентні тенденції, властиві показникам дохідної та видаткової частин регіональних бюджетів, різні. При їх порівнянні бачимо, що в абсолютних значеннях показники σ -конвергенції щодо податкового навантаження на одну особу економічно активного населення перевищують у три – чотири рази показники видатків регіональних бюджетів на одну особу, виявляючи вкрай високу нерівномірність у розвитку регіонів країни (див. табл. 2.2 і 2.5). Показник асиметрії близький за значенням для двох аналізованих показників, однак лівостороння зміщеність сильніше виявляється для показника витрат регіональних бюджетів на одну особу, що підтверджується високим значенням показника концентрації (див. рис. 2.5 і 2.9).

Таке становище не випадкове. Податкове навантаження як індикатор дохідної частини бюджету регіону набуває більш вираженого дивергентного характеру, тому що ця частина бюджету пов'язана з власне податковим потенціалом регіонів. Це підтверджується низькими значеннями показника концентрації регіональних рівнів податкового навантаження, що відображає наявність глибоких диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів. Справді, джерела та умови поповнення бюджетів різних регіонів відрізняються як через об'єктивні, так і суб'єктивні причини.

Витрати у більшості регіонів ближчі за значенням. Це зумовлено тим, що напрями витрат однакові в різних регіонах, оскільки мають задовольняти основні потреби населення й управлінського апарату. Загалом як позитивний фактор ця ситуація свідчить про те, що на соціальну допомогу та інші програми в регіонах витрачається приблизно однаковий обсяг коштів на одну особу.

Вилучення м. Києва з аналізованої сукупності регіонів країни не змінило ситуації щодо різниці в збіжності показників дохідної та видаткової частин бюджетів. Рівень індикаторів σ -конвергенції за витратами регіональних бюджетів на одну особу значно поступається аналогічним індикаторам з податкового навантаження. Так, показник варіації з податкового навантаження вищий за показник варіації за видатками вчетверо, значення показників концентрації розрізняються в 14 разів. Виняток становить показник асиметрії. Лівосторонній зсув за показником витрат на одну особу в поєднанні з високою концентрацією (чим нижчі показники Джині й Тейла, тим вища концентрація) у середньому вищий, ніж за показником податкового навантаження на одну особу економічно активного населення (див. табл. 2.3 і 2.6).

Це також підтверджується рис. 2.6 і 2.10, які показують, наскільки слабше зближення дохідного показника серед досить однорідних регіонів (без м. Києва), ніж витратного. Значення β -конвергенції за показником витрат регіональних бюджетів на одну особу свідчать про конвергенцію протягом усього періоду, в той час як показники податкового навантаження на одну особу економічно активного населення регіонів не виявляють стійкої тенденції, показуючи чи то дивергенцію, чи конвергенцію серед регіонів України. Це означає, що регіональна політика вирівнювання має не тільки проявлятися у рівності прав регіонів на реалізацію ресурсів, а й створювати передумови для посилення соціально-економічного становища регіонів, стимулюючи ефективне використання та розвиток власного потенціалу.

Отже, проведений аналіз дає можливість отримати такі результати:

- 1) податкове навантаження як індикатор дохідної частини регіонального бюджету відображає наявну в Україні дивергентну тенденцію, тобто тенденцію розбіжності регіонів за значеннями цього показника, що характеризує суттєву нерівномірність у розвитку територій. Джерела та умови поповнення бюджетів різних регіонів відрізняються як з об'єктивних, так і з суб'єктивних причин;
- 2) витрати бюджетів на одну особу близькі за значеннями, відображаючи наявність конвергентних тенденцій у процесі розвитку територій. Це віддзеркалює ефективність дій уряду, спрямованих на усунення напруженості через систему державних трансфертів, призначених для покриття дефіциту бюджетів слаборозвинутих регіонів країни;
- 3) м. Київ робить значний внесок у формування та зміцнення дивергентних тенденцій, що підтверджується подальшою диференціацією регіонів за рівнем розвитку та високими значеннями індикаторів σ -конвергенції. Виключення м. Києва з дослідження сукупності показників демонструє протилежну картину – між регіонами спостерігається конвергентна тенденція, що супроводжується загальним погіршенням рівнів регіонального розвитку.

Таким чином, розроблений інноваційний механізм є елементом державної системи моніторингу нерівномірності розвитку регіонів України на підставі дослідження податково-бюджетного навантаження територій. Висновки стосовно тенденцій диференціації чи зближення рівня розвитку регіонів, отримані в результаті розрахунків запропонованого комплексу індикаторів σ - та β -конвергенції, мають бути основою для

подальшого удосконалення міжбюджетних відношень та своєчасного й ефективного коригування податково-бюджетної політики держави (зокрема, коригування переліку податків та зборів, закріплених за місцевими бюджетами; регулювання міжбюджетних трансфертів та дотацій тощо), спрямованої на розроблення державних заходів щодо зниження нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів та соціальної напруженості в суспільстві.

2.3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Аналіз фінансової основи державної політики України в контексті регіонального розвитку та міжбюджетних відносин у всіх ланках бюджетної системи свідчить про необхідність невідкладних реформ, зокрема у сфері міжбюджетних відносин¹.

Регулювання системи міжбюджетних відносин у рамках певної країни здійснюється залежно від специфіки її функціонування, пріоритетів і цілей, які ставить держава, а також природно-ресурсного потенціалу і кліматичних умов, які безпосередньо впливають на соціально-економічний розвиток певної території. І це не весь перелік чинників і особливостей, які має враховувати уряд тієї чи іншої країни при реалізації системи міжбюджетних відносин. У сучасних умовах соціально-економічного розвитку України на регіональному рівні досить поширеною залишається ідеологія споживацького характеру, спрямована на отримання допомоги, підтримки з боку держави, спонсорів, фінансових інвесторів тощо. Дотаційні регіони здебільшого нераціонально використовують кошти, що надаються з державного бюджету, і не розробляють цільових програм, спрямованих на розв'язання їх проблем. Водночас основним принципом у побудові ринкової системи господарювання є забезпечення успіху за рахунок максимального докладання власних зусиль, подолання труднощів, що виникають на шляху його досягнення².

¹ Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

² Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 58–59.

В. Дмитровська звертає увагу на те, що “розширення фінансової влади на місцевому рівні, перш за все, передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування у податковій сфері... зростання надходжень з власних джерел не може бути досягнутим без розширення переліку об’єктів та бази місцевого оподаткування. І тільки надання органам оподаткування значних для економіки об’єктів із широкою податковою базою забезпечить можливість використання податкових важелів як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку територій”¹.

У свою чергу, О. Кириленко вважає, що “доцільно в перспективі при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів переходити до оцінки податкової бази території як сукупності об’єктів, які підлягають оподаткуванню (доходів населення, прибутку підприємств, вартості нерухомого майна – при введенні податку на нерухомість тощо), а не враховувати тільки фактично зібрані доходи як результат діяльності органів податкової служби”².

Слід також звернути увагу на те, що сьогодні основним бар’єром у збільшенні обсягу податкових надходжень на місцевому рівні є наявність обов’язку повернення органами місцевого самоврядування до державного бюджету коштів, що перевищують обсяг видатків, запланованих відповідним бюджетом нижчого рівня. Невзяття цього аспекту до уваги при реформуванні міжбюджетних відносин призведе до того, що абсолютно всі без винятку бюджети будуть дотаційними, оскільки, віддаючи частину доходів до державного бюджету, не завжди місцеві бюджети отримують натомість послуги в повному обсязі. Найдоцільніше у такому разі закріпити за органами місцевого самоврядування обов’язки спрямовувати доходи, що перевищують запланований на відповідний період обсяг видатків, на фінансування інвестиційних проектів.

Процес вирівнювання фінансових можливостей регіонів за своєю суттю є пережитком минулого. Тому основну увагу необхідно звертати не на політику вирівнювання, а на політику надання рівних можливостей

¹ *Дмитровська В. С.* Методологічні аспекти справляння місцевих податків і зборів / В. С. Дмитровська // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2006. – № 2. – С. 14.

² *Кириленко О. П.* Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України / О. П. Кириленко // Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми : матер. наук.-практ. конф. Ч. 1. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. – С. 83.

розпорядження такими ресурсами. Насамперед це стосується розподілу податкових повноважень і безпосередньо основних бюджетотворюючих податків і зборів між бюджетами різних рівнів. Слід також замінити політику вирівнювання розвитку регіонів на політику державного регулювання з урахуванням реальних і потенційних можливостей кожного регіону, розробити та впровадити в практику управління розвитком регіонів систему стимулювання владних структур місцевого рівня за повноту та ефективність використання ресурсного потенціалу територій¹.

Оскільки в Україні використовується диференційований підхід до закріплення певного переліку місцевих податків і зборів за відповідною територією, то посилення ролі місцевого оподаткування повинно підкріплюватися низкою заходів, які мають індивідуальний характер впливу на розвиток регіонів, адже використання певного “шаблону” реформування місцевих податків і зборів, що встановлюється “згори”, не приведе до бажаних результатів. Надання повної автономії у вирішенні цього питання дає можливість гнучкіше реагувати на зміни, що відбуваються на місцевому рівні. Однак, як показали розрахунки, за допомогою цих податків і зборів вирішити можна лише незначну частину питань соціального та економічного характеру. Суттєвому фінансовому наповненню місцевих бюджетів сприятиме поширене у світовій практиці закріплення основної частки таких податків і зборів, як ПДВ, акцизний податок з вироблених на території України товарів, а також податок на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної форми власності), за місцевими бюджетами.

Одним із факторів на користь розподілу ПДВ та податку на прибуток підприємств між державним та місцевими бюджетами є те, що суми доходів бюджетів, які формуються за їх рахунок, є найбільш дохідними та доволі стабільними. Розподіл цих податків, окрім того, що сприятиме зростанню фінансової стійкості регіону, зменшить зустрічний рух фінансових ресурсів у вигляді трансфертів від органів державної влади, а тому дасть змогу посилити контроль за їх використанням. І хоча для ПДВ та податку на прибуток підприємств характерні істотні помісячні коливання, їх надходження залежить від рівня розвитку та досягнутих

¹ Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. А. Козоріз. – Л., 2012. – С. 65.

результатів економічної діяльності в регіоні. Більше того, надходження ПДВ не дуже залежить від коливань кон'юнктури¹.

Стосовно податку на прибуток підприємств, то І. Луніна зазначає, що закріплення цього податку може призвести до посилення податкової конкуренції між місцевими бюджетами. А отже, про їх фінансове вирівнювання йтися не може. Ще одним аргументом щодо цього є нестабільність надходжень із податку на прибуток підприємств, що створює значні проблеми для фінансування запланованих на певний період програм². Однак у зарубіжному просторі практика закріплення податку на прибуток підприємств за бюджетами місцевого рівня досить поширена. Так, за рахунок цього податку формуються доходи місцевих бюджетів Данії, Люксембургу, Фінляндії³. Також про необхідність закріплення за місцевими бюджетами податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності йдеться в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України⁴.

Проте, незважаючи на це, більшість учених щодо закріплення основних бюджетоутворюючих податків надає суттєву перевагу ПДВ, оскільки саме він є основним серед податків на споживання, тобто безпосередньо пов'язаний із задоволенням потреб населення. Тому дуже важливо при розподілі ПДВ враховувати показники кількості населення. Отже, говорити про недоцільність закріплення за місцевими бюджетами ПДВ зарано, позаяк в ефективності цього заходу переконує досвід багатьох європейських країн. А оскільки одне з головних завдань України – це європейська інтеграція, то розвиток її податкової системи має відповідати європейським тенденціям.

У разі закріплення податків, зборів між рівнями місцевих бюджетів або між державним і місцевими бюджетами (податкові розщеплення) встановлена частка має бути еквівалентна встановленому на місцевому

¹ Камінська І. М. Децентралізація бюджетних коштів як інструмент стимулювання соціально-економічного розвитку регіону / І. М. Камінська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2011_4/15.pdf.

² Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін. – К., 2010 – С. 37.

³ Усков І. В. Финансовые системы зарубежных стран / И. В. Усков. – Симф. : Ариал, 2011 – С. 35.

⁴ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 114.

рівні податковому навантаженню з метою стимулювання органів місцевого самоврядування до зміцнення й розширення місцевої податкової бази¹.

Основні переваги і недоліки розподілу загальнодержавних податків та зборів між державним і місцевими бюджетами наведено в табл. 2.9.

Таким чином, враховуючи всі переваги й недоліки розподілу основних податків і зборів, слід зазначити, що реформування міжбюджетних відносин за допомогою податкової політики має базуватися не тільки на їх закріпленні за певними бюджетами, а й на гармонійному поєднанні застосування податкових важелів, спрямованих на розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування, істотне зміцнення і розширення податкової бази відповідної території,

Таблиця 2.9

Основні переваги й недоліки закріплення загальнодержавних податків і зборів за місцевими бюджетами

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> – Самостійне розпорядження великим обсягом фінансових ресурсів дасть змогу органам місцевого самоврядування якісніше усунути слабкі місця і розвивати сильні сторони функціонування місцевих бюджетів; – забезпечення більш якісного надання послуг населенню, що проживає на певній території, з одного боку, і зростання зацікавленості у громадян сплачувати податки і збори в повному розмірі – з другого. Тобто платник податків знатиме, за що він сплачує податки до місцевого бюджету, що, у свою чергу, забезпечить ефективність реалізації принципу прозорості в регулюванні міжбюджетних відносин на місцевому рівні 	<ul style="list-style-type: none"> – Значні витрати на адміністрування процесу розподілу податків і зборів між бюджетами різного рівня; – висока ймовірність нераціонального розподілу органами місцевого самоврядування закріплених фінансових ресурсів на реалізацію запланованих програм; – посилення диференціації регіонів і зростання економічної відсталості депресивних територій; – зменшення частки державного бюджету у зведеному бюджеті країни

Складено авторами.

¹ Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ / ДННУ "Акад. фін. управління" ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 957.

забезпечення стабільності й достатності податкових надходжень до бюджетів різних рівнів.

У сучасних умовах розвитку економіки України реалізація системи міжбюджетних відносин через надання міжбюджетних трансфертів бюджетам нижчого рівня є неефективною.

У табл. 2.10 наведені основні переваги та недоліки застосування міжбюджетних трансфертів в Україні.

Аналізуючи наведені в табл. 2.10 недоліки застосування міжбюджетних трансфертів, слід погодитися з думкою Л. Панасюк, в якій акцентується увага на тому, що “бюджетне регулювання фінансових можливостей територій повинно сприяти не рівнянню можливостей усіх суб’єктів, а створювати гарантований рівень забезпеченості бюджетними ресурсами більш слабких у фінансовому відношенні адміністративно-територіальних одиниць”¹. Оцінка державної політики регулювання міжбюджетних відносин, яка реалізується на підставі надання трансфертів, повинна базуватися на трьох критеріях: ефективності використання ресурсів; ступені вирівнювання горизонтальних фіскальних дисбалансів і впливу на стабілізацію місцевих фінансів та регіональному економічному зростанні².

У свою чергу, Н. Бак стверджує, що найдієвішими стимулами, передбаченими чинним механізмом регулювання міжбюджетних відносин, є:

- перегляд індексу відносної податкової спроможності один раз на три роки;
- неврахування у складі розрахункових елементів індексу відносної податкової спроможності власних доходів місцевих бюджетів;
- застосування коефіцієнта вирівнювання, меншого за одиницю, при розрахунку нецільового міжбюджетного трансферту – коштів, що передаються з місцевих бюджетів;
- перерахування дотації вирівнювання за рахунок загальнодержавних податків і зборів, які сплачують на певній території³.

На думку С. Осадчук, реформування міжбюджетних відносин в Україні має базуватися на трьох основних принципах: територіальної прив’язки

¹ Панасюк Л. В. Проблеми вирівнювання фінансового забезпечення регіонів / Л. В. Панасюк // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 11 (89). – С. 205.

² Там само. – С. 212.

³ Бак Н. Стимули як інструменти механізму регулювання міжбюджетних відносин / Н. Бак // Світ фінансів. – 2009. – № 2 (19). – С. 55.

Таблиця 2.10

Недоліки та переваги застосування міжбюджетних трансфертів в Україні

Недоліки	Переваги
<ul style="list-style-type: none"> – Міжбюджетні трансферти є своєрідним дестимулятором у на-рошуванні власної дохідної бази місцевих бюджетів, оскільки в разі перевищення доходів над витратами таке додатне сал-во має бути передано до державного бюджету. У вітчизняній практиці цей трансферт отримав назву “негативний”; – похідним від зазначеного є недолік, який полягає у недосяг-ненні відповідності дохідної та видаткової частин бюджету, оскільки в такому випадку органи місцевого самоврядування не отримують від бюджету вищого рівня додаткових коштів у вигляді дотації вирівнювання; – переважання в структурі загального обсягу міжбюджетних трансфертів частки поточних (нецільових) трансфертів на без-умовній основі, що свідчить про своєрідну непрозорість їх ви-користання з боку органів місцевого самоврядування; – міжбюджетні трансферти мають всеосяжний характер, тобто надаються всім без винятку адміністративно-територіальним одиницям, а не тільки тим, чий фінансовий стан не дає можли-вості самостійно подолати дефіцит бюджету; – міжбюджетні трансферти мають централізований характер розподілу, закріплений законодавчо, що є пережитком коман-до-адміністративного устрою, а також яскравим свідченням унітарної форми устрою держави, закріпленої Конституцією України; 	<ul style="list-style-type: none"> – Міжбюджетні трансферти забезпечують формування дохідної частини бюджетів різних рівнів, спрямованої на виконання видаткових програм, закріплених за ор-ганамі місцевого самоврядування. Тобто міжбюджетні відносини мають характер збалансування дохідної та видаткової час-тин бюджетів відповідного рівня; – забезпечення принципу соціальної спра-ведливості на всіх ланках бюджетної сис-теми, оскільки, як показують розрахунки, основна частка міжбюджетних трансфер-тів надходить на покриття витрат, що ма-ють соціальну спрямованість; – відносна самостійність органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них функцій через надання нецільових трансфертів у вигляді дотацій вирівню-вання; – забезпечення прозорості в наданні до-тацій вирівнювання під час застосування при її розрахунку формульного підходу;

Закінчення табл. 2.10

Недоліки	Переваги
– невиконання плану з надання обсягу міжбюджетних трансфертів, затвердженого Законом України про державний бюджет на відповідний рік, автоматично призводить до неналежного виконання програм, запланованих видатковою частиною відповідних бюджетів нижчого рівня	– пряма залежність надання міжбюджетних трансфертів від кількості населення, що свідчить про проведення ефективнішої політики фінансового вирівнювання

Складено авторами.

податків, економії від масштабу і принципі субсидіарності¹. При цьому при реалізації першого стимулу, як вказує автор, у жителів певної території виникне стимул сплачувати податки в більшому розмірі, оскільки саме від цього безпосередньо залежатиме якість послуг, що надаються. Принцип економії від масштабу полягає у створенні “можливості зниження витрат з надання деяких бюджетних благ за рахунок збільшення обсягів їх надання”².

З огляду на викладене, слід зробити висновок про необхідність використання комплексного підходу в застосуванні бюджетно-податкових важелів, що справляють істотний вплив на розвиток міжбюджетних відносин у країні.

Досягнення раціонального розподілу зазначених податків і зборів між відповідними бюджетами може стати потужним стимулом у розвитку бюджетів територій. Окрім закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків серед заходів реформування податково-бюджетної політики передбачено також застосування гнучких ставок податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів, відповідно до фази економічного циклу³.

Ще одним важливим аспектом реформування міжбюджетних відносин є необхідність забезпечення максимальної відповідності виконання програм, передбачених видатковою частиною відповідного бюджету, потребам населення, яке проживає на певній території. Таку відповідність можна забезпечити за рахунок зміни норм чинного українського законодавства у сфері розмежування повноважень між бюджетами різних рівнів з переважною орієнтацією на положення, закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування.

Отже, перегляд розподілу загальнодержавних податків між державним та місцевими бюджетами в подальшому може зумовити:

- посилення інвестиційних процесів у пріоритетних напрямках розвитку регіонів (таке посилення можливе за рахунок реформування заходів регулювання бюджетно-податкових відносин, передбачених українським урядом, яке базується на переданні частки

¹ *Осадчук С. В.* Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С. В. Осадчук / Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – № 3 (22). – С. 280.

² Там само.

³ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 114.

- надходжень від податку на доходи фізичних осіб до бюджету розвитку¹);
- зменшення втрат фінансових потоків між державним і місцевим бюджетами;
 - усунення негативних наслідків повного або часткового невиконання програм, запланованих видатковою частиною відповідного бюджету, через несвоєчасне перерахування коштів органам місцевого самоврядування з державного бюджету;
 - поступове зменшення і подальшу відмову від великих обсягів доцільності вирівнювання;
 - збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів стимулюючого, а не підтримуючого характеру в загальній структурі міжбюджетних трансфертів;
 - сприяння розробленню та пошуку шляхів ефективного використання власних фінансових ресурсів та припинення боротьби органів місцевого самоврядування за додаткові кошти від держави шляхом заниження реальних показників доходів;
 - виконання видатків, передбачених ст. 91 Бюджетного кодексу України, тобто тих, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів на більш якісному рівні. До таких видатків належать: управління комунальним господарством, транспорт та дорожнє господарство, регулювання земельних відносин, будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг місцевого значення, місцеві програми розвитку ЖКГ та благоустрою населених пунктів та ін.;
 - вирішення проблем бюджетного характеру на максимально наближеному до них рівні та дотримання норм, передбачених п. 1 ст. 85 Бюджетного кодексу України, в якому йдеться про право держави наділяти повноваженнями органи місцевого самоврядування щодо виконання відповідних статей видатків за умов передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за бюджетами загальнодержавних податків і зборів, а також трансфертів з державного бюджету.

Поряд з розробленням та запровадженням нових заходів, спрямованих на зміцнення фінансової спроможності, необхідно забезпечити надходження від тих податків, що вже закріплені за місцевими бюджетами. Переважно це стосується заходів із підвищення зайнятості населення за

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 114.

рахунок створення нових робочих місць, що автоматично приведе до збільшення надходжень з податку на доходи фізичних осіб, а також подальшого стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, а отже, відчутно відобразиться на надходженнях єдиного податку.

Ще одним інструментом підвищення рівня соціально-економічного розвитку є залучення коштів до місцевих бюджетів у вигляді запозичень. Незважаючи на те, що цей захід сприяє швидкому залученню коштів до відповідного бюджету, водночас він є найризикованішим, оскільки існує велика ймовірність неповернення боргу з боку органів місцевого самоврядування.

Цілком очевидно, що цей механізм регулювання міжбюджетних відносин буде дієвим лише за умови стабільності:

- доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами;
- системи оподаткування;
- податково-бюджетного механізму.

З огляду на викладене, слід зробити висновок про необхідність використання комплексного підходу при застосуванні бюджетно-податкових важелів, що справляють істотний вплив на розвиток міжбюджетних відносин в країні. Досягнення раціонального розподілу бюджетоутворюючих податків і зборів між відповідними бюджетами може істотно послабити негативний вплив інших податкових важелів, таких як надмірне податкове навантаження та незначний рівень місцевого оподаткування, і стати потужним стимулом у розвитку бюджетів території.

2.4. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ УПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Сучасний етап реформування місцевого самоврядування тісно пов'язаний із проведенням бюджетної реформи. Одним із ключових її напрямів є формування системи бюджетування, орієнтованого на результат, або програмно-цільового методу управління місцевими бюджетами, з упровадженням якого пов'язується перехід усіх рівнів бюджетної системи до середньострокового бюджетного планування.

Стратегічні цілі соціально-економічного розвитку держави відображаються як середньострокові цілі та пріоритети, сформульовані в цільових та відомчих програмах, і зрештою – у перспективному фінансовому плані, який трансформується в річний бюджет (або бюджет, що

приймається на довгострокову перспективу, як уже прийнято в багатьох країнах із розвинутою ринковою економікою).

Набутий багаторічний досвід щорічного планування й фінансування дає змогу сформулювати ряд правил, які можуть лягти в основу методики реалізації середньо- й довгострокового планування показників місцевих бюджетів. Наприклад, при розробленні проекту бюджету необхідно, по можливості, визначати ступінь впливу бюджетного фінансування на перспективні зміни в економіці та соціальній сфері держави, регіонів і територіальних громад. При цьому слід урахувувати вже сформовані тенденції такого впливу, що залежать від регіональних особливостей, характеру об'єкта фінансування й багатьох інших критеріїв. Річний бюджет, будучи головним оперативним інструментом розподілу й використання державних фінансових ресурсів за обраними напрямками, одночасно формувався як частина плану-прогнозу, в рамках якого визначалися векторні наближення до раніше поставлених цілей. Цей підхід також не повинен бути втрачений при переході до середньо- й довгострокового бюджетного планування.

Середньострокове бюджетне планування (на три – п'ять років) дає можливість значно поліпшити ситуацію з визначенням ефективності бюджетних видатків. Саме в середньостроковому періоді можливе широке застосування програмних рішень різних соціально-економічних проблем. Відомо, що будь-яка програма, складена для досягнення конкретних цілей, перевтілюється в ціль бюджетного фінансування. При використанні програмного підходу розв'язується головна проблема обчислення ефективності бюджетних видатків – невизначеність результатів фінансування, що зумовило визнання застосування програмно-цільових методів планування бюджетних витрат одним із перспективних напрямів бюджетної реформи в країні. Такі методи забезпечують прямий взаємозв'язок між розподілом коштів і фактичними або запланованими результатами їх використання відповідно до пріоритетів державної політики. На відміну від переважаючого на сьогодні кошторисного планування використання програмно-цільового методу планування бюджетних видатків визначається необхідністю спрямування державних коштів на досягнення важливих для громадськості, як правило, кількісно вимірних результатів діяльності бюджетотримувачів (головних розпорядників, розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів) з одночасним моніторингом досягнення намічених цілей і результатів. Крім того, використання зазначеного методу планування бюджетних видатків покликане забезпечити якість внутрішньовідомчих процедур бюджетного планування та фінансового менеджменту.

Важливою умовою забезпечення ефективності використання бюджетних коштів і визначення шляхів її підвищення є постійне вдосконалення методів планування й фінансування бюджетних видатків. Причому без істотних змін бюджетного планування досить складно виробити підхід до визначення очевидних результатів фінансування бюджетних видатків¹. У зв'язку з цим проведення бюджетної реформи передбачає формування і включення в бюджетний процес процедури оцінки результативності бюджетних видатків, а також поетапний перехід до бюджетного планування й фінансування, орієнтованих на досягнення суспільно значущих і вимірних результатів.

Реалізацію функцій планування й виконання показників бюджету в бюджетному процесі в узагальненому вигляді ілюструє рис. 2.13.

Бюджетний менеджмент (БМ) являє собою систему, що включає функціональні підсистеми, призначені для реалізації зазначених методів, процесів і процедур (делегування повноважень і відповідальності, введення підзвітності за результати, функціонування систем внутрішнього фінансового контролю й аудиту, націлених на мінімізацію бюджетних

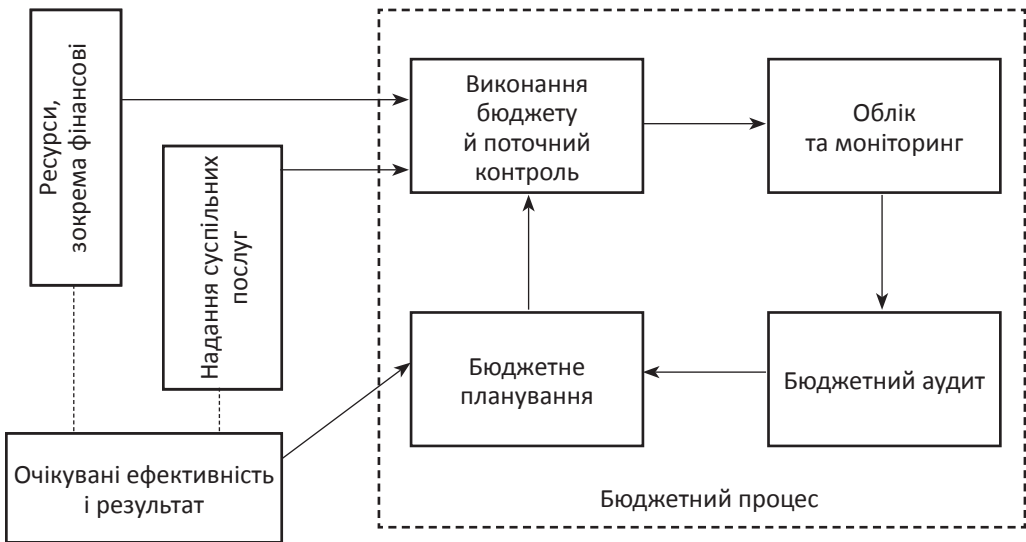


Рис. 2.13. Реалізація функцій бюджетного менеджменту в бюджетному процесі

Складено автором.

¹ Сидорова Н. И. Проблемы и инструменты среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях / Н. И. Сидорова // Проблемы прогнозирования. – 2008. – № 6. – С. 38–45.

ризиків і втрат, зловживань, корупції тощо), використання фінансових важелів, а також забезпечення підсистем (фінансові ресурси, кадри (людський потенціал), документально-технологічне забезпечення тощо).

Зазначені процеси і процедури БМ мають бути орієнтовані на результат, тобто забезпечувати результативність використання ресурсів у всіх фазах бюджетного циклу, починаючи з бюджетного планування.

Поліпшення якості бюджетного планування – необхідна, але не достатня умова забезпечення якості БМ та ефективності використання бюджетних коштів. Потрібні сучасні механізми управління суспільними фінансами, що включають зовнішній і внутрішній фінансовий контроль (аудит), і нові підходи до оцінки ресурсів та дій органів влади й місцевого самоврядування, необхідні кваліфіковані фахівці, рівень компетенції яких відповідає заданим вимогам. Тобто слід впроваджувати оновлений (модернізований) інструментарій БМ.

Таким чином, модернізація БМ у суспільному секторі має базуватися на застосуванні нових правил, процесів і процедур виконання бюджету, звітності, підзвітності, моніторингу, оцінки й аудиту, а також обліку накопиченого досвіду для планування бюджетних показників наступних бюджетних періодів.

Поетапне впровадження середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат (СБОР), для місцевих бюджетів передбачає розроблення системи індикаторів відповідальності за результати й основні напрями діяльності суб'єктів бюджетного планування (СБП)¹.

При формуванні завдань доцільно встановлювати результати надання бюджетних послуг у вигляді цільових значень показників бюджетних програм². Вимоги до якості й умов надання бюджетних послуг повинні визначатися відповідно до соціальних стандартів, що розробляються галузевими міністерствами й затверджуються на загальнодержавному рівні. Завдання використовуються при складанні проектів місцевих бю-

¹ Беленчук А. А. Бюджетирование, ориентированное на результат: стратегии и перспективы / А. А. Беленчук // Финансовый журнал / Государственный университет Минфина России. – 2010. – № 1. – С. 97–106.

² Гаврильева Т. Н. Формирование государственных заданий на оказание бюджетных услуг / Т. Н. Гаврильева // Регион: экономика и социология; Сибирское отделение РАН, Ин-т экономики и организации промышленного производства СО РАН; Исполнительный комитет Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение". – Новосибирск: Ин-т экономики и организации промышленного производства СО РАН. – 2010. – № 3. – С. 102–114.

джетів для планування витрат на надання підвідомчими установами СБП та організаціями іншої форми власності бюджетних послуг контингентам одержувачів таких послуг.

Крім вертикально сформованої системи управління бюджетними послугами існує можливість стимулювання горизонтальних обмінів бюджетними послугами. Цей факт також може відігравати значну роль у розвитку ринку бюджетних послуг у регіонах і на рівні територіальних громад¹.

Для впровадження названих прогресивних підходів фінансового забезпечення надання бюджетних послуг в Україні необхідно виокремити етапи формування завдань на надання таких послуг.

Суб'єкт бюджетного планування доводить завдання до підвідомчих бюджетних і автономних установ, некомерційних та комерційних організацій щодо кожної бюджетної послуги відповідно до діяльності, передбаченої статутом. Завдання згідно з визначеними правилами і процедурами середньострокового бюджетного планування формуються на термін до трьох років щодо бюджетних послуг, за якими здійснюється облік потреби в їх наданні. Щодо послуг, фінансованих на основі принципу нормативно-поосібного фінансування, при прогнозних розрахунках враховуються натуральні нормативи споживання, використовувані в затверджених методиках розрахунку фінансових нормативів. Нормативи споживання також можуть бути визначені на основі нормативно-правових актів. На цьому етапі реформи державних фінансів згідно з Національним планом дій реалізації Програми економічних реформ на 2012 рік² у кожній із бюджетних галузей запроваджуються соціальні стандарти й нормативи відповідно до Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів³. Саме ці стандарти й нормативи є основою для визначення натуральних нормативів споживання бюджетних послуг.

На першому (початковому) етапі переходу на нормативно-поосібне фінансування та СБОР суб'єктам бюджетного планування для визна-

¹ Фадейкина Н. В. Модернизация финансового менеджмента в общественном секторе / Н. В. Фадейкина, Г. А. Фадейкин // Финансы. – 2008. – 3 июн. – С. 75–83.

² Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: указ Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 56.

³ Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів: затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 № 293 // Юридичний вісник України. – 2003. – № 20.

чення обсягів бюджетних асигнувань, що перебувають у сфері їхньої компетенції, але належать до видатків місцевих бюджетів, також доцільно в централізованому порядку здійснювати розрахунок обсягів муніципальних завдань. Бюджетні асигнування з місцевих бюджетів на середньостроковий період розраховуються за формулою:

$$\text{ПрЗ}_i^{\text{план1}} = K_i^{\text{план1}} \cdot N_i, \quad (2.17)$$

де $\text{ПрЗ}_i^{\text{план1}}$ – прогнозний обсяг граничних затрат на надання i -ї бюджетної послуги в плановому році; $K_i^{\text{план1}}$ – контингент (чисельність споживачів) i -ї бюджетної послуги в плановому році; N_i – кількісний норматив, що відображає обсяг надання i -ї бюджетної послуги залежно від чисельності контингенту.

На другому етапі СБП з урахуванням специфіки надання бюджетних послуг, а також даних відповідно до потреб контингентів (результати соціологічних опитувань, маркетингових досліджень, аналіз відомчої статистики, прогнози ринку праці тощо) деталізують структуру завдань. Підставою для проведення розрахунків є спеціальні нормативно-правові акти, що визначають порядок проведення щорічної оцінки потреби в наданні бюджетних послуг та методика обліку результатів оцінки при формуванні видатків кожного з видів місцевих бюджетів з урахуванням обсягу повноважень, закріплених за відповідними органами місцевого самоврядування.

Уточнені прогнозні розрахунки здійснюються за формулою:

$$\text{ПрЗ}_i^{\text{план1}} = \sum_{j=1}^m \text{ПрЗ}_{ij}^{\text{план1}}, \quad (2.18)$$

де $\text{ПрЗ}_{ij}^{\text{план1}}$ – прогноз потреби в наданні j -го виду i -ї бюджетної послуги в плановий рік.

Ефективність бюджетних видатків досягається також за рахунок більш точного урахування потреб контингентів одержувачів бюджетних послуг. Бюджетні асигнування повинні спрямовуватися тільки на фінансування потрібних для контингентів споживачів зазначених послуг. Наприклад, у попередньому фінансовому році результати соціологічних опитувань споживачів показали, що в n -му закладі охорони здоров'я в недостатньому обсязі надаються послуги педіатрів і, навпаки, надаються в зайвому обсязі або не користуються попитом послуги офтальмологів. Отже, при формуванні завдання на наступний бюджетний рік цей факт має бути враховано.

На третьому етапі планування СБП оцінюють потужність підвідомчих бюджетних установ із надання розрахункового обсягу і складу (структури) бюджетних послуг за формулою:

$$ППУ_n^{\text{план1}} = \sum_{i,j} ППУ_{nij}^{\text{план1}}, \quad (2.19)$$

де $ППУ_n^{\text{план1}}$ – сумарна потужність n -ї підвідомчої установи СБП із надання в 20... р. бюджетних послуг у натуральному вираженні; $ППУ_{nij}^{\text{план1}}$ – потужність n -ї підвідомчої установи СБП із надання i -ї бюджетної послуги в розрізі j -х видів у 20... р.

На четвертому етапі СБП затверджують за роками планового періоду обсяги послуг, які будуть надані споживачам на платній основі. Для цього необхідні узгодження з підвідомчими установами, обґрунтування обсягів платоспроможного попиту споживачів послуг, аналіз фінансово-господарської діяльності установ, зокрема із позабюджетних коштів за три – п'ять років, що передують плановому періоду. Розрахунки здійснюються за формулою:

$$ОПП_n^{\text{план1}} = \sum_{i,j} (k_{nij}^{\text{план1}} \cdot ППУ_{nij}^{\text{план1}}), \quad (2.20)$$

де $ОПП_n^{\text{план1}}$ – загальний обсяг послуг, який у 20... р. буде надано n -ю підвідомчою установою на платній основі; $k_{nij}^{\text{план1}}$ – частка по j -м видам i -ї послуги, яку в 20... р. буде надано n -ю підвідомчою установою на платній основі.

На п'ятому етапі СБП, зважаючи на затверджений обсяг платних послуг, здійснюють коригування розрахункової потужності підвідомчих установ із надання бюджетних послуг. Щодо кожної підвідомчої установи в натуральному вираженні встановлюється план, який включає обсяги і структуру бюджетних послуг:

$$П_n^{\text{план1}} = ППУ_n^{\text{план1}} - ОПП_n^{\text{план1}} = \sum_{i,j} ППУ_{nij}^{\text{план1}} (1 - k_{nij}^{\text{план1}}), \quad (2.21)$$

де $П_n^{\text{план1}}$ – уточнений план i -ї підвідомчої установи на 20... р.

На шостому етапі СБП здійснюють зіставлення граничних обсягів і структури бюджетних послуг і прогнозу завдань підвідомчим установам на наступний фінансовий рік та два наступні роки за обсягом і складом (структурою) бюджетних послуг за формулою:

$$V_{\text{ФВ}i}^{\text{план1}} = ПрЗ_i^{\text{план1}} - \sum_j П_n^{\text{план1}}, \quad (2.22)$$

де $V_{\text{ЮБ}i}^{\text{план}1}$ – завдання на надання бюджетних послуг, яке буде виконане організаціями іншої форми власності в 20... р.

На основі зіставлення цих показників СБП повинні визначити на середньостроковий період:

- послуги, які повністю покриваються потужністю підвідомчих бюджетних установ;
- послуги, які не повністю покриваються потужністю підвідомчих бюджетних установ (дефіцитні);
- послуги, які є надлишковими.

Щодо послуг, які за обсягом і структурою повністю покриваються потужністю установ, для кожної установи СБП установлюють обсяги завдань за роками планового періоду. Стосовно дефіцитних послуг визначається обсяг завдань на надання бюджетних послуг, формується замовлення і проводиться конкурс серед організацій іншої форми власності. Предметом конкурсу є надання бюджетних послуг відповідно до стандартів якості на три роки. За підсумками конкурсу для кожної організації, яка виграла його, установлюються обсяги і структура завдань за роками планового періоду. Щодо послуг, які є надлишковими, приймаються рішення і плани з оптимізації сформованої бюджетної мережі.

Суб'єкт бюджетного планування має право змінювати завдання у випадках, якщо:

- це не призводить до необґрунтованого збільшення обсягу бюджетних асигнувань;
- зміна обсягу завдань пов'язана з динамікою контингентів споживачів бюджетних послуг унаслідок дії демографічних чинників;
- було переглянуто нормативно-правові акти або затверджено нові натуральні нормативи споживання бюджетних послуг.

В умовах прогнозованого бюджетного дефіциту на наступний фінансовий рік СБП можуть застосовувати процедуру перегляду коефіцієнтів, використовуваних у методиках розрахунку нормативно-поосібного фінансування або оцінки потреб населення в бюджетних послугах, у бік зменшення обсягів завдань. СБП зберігають право вносити зміни в затверджене завдання у межах бюджетних асигнувань, передбачених на поточний рік за узгодженням із підвідомчими установами й організаціями іншої форми власності, що надають бюджетні послуги. Здебільшого на рівні окремої установи ці зміни повинні стосуватися лише структури послуг, якщо під час виконання завдання було виявлено прорахунки в їх

плануванні. У цілому щодо установ СБП мають право робити коригування завдань і, відповідно, бюджетних асигнувань лише в разі форс-мажорних ситуацій. Для того щоб забезпечити доступність послуги впродовж поточного фінансового року, СБП можуть перерозподілити завдання *n*-ї підвідомчої установи на користь інших підвідомчих установ і організацій іншої форми власності.

Фінансування завдань здійснюється за рахунок коштів відповідного бюджету шляхом планування бюджетних асигнувань згідно з установленими процедурами. При плануванні на середньостроковий період використовується індексний метод. Вартість послуг, фінансованих за принципом нормативно-поосібного фінансування, на перший рік планового періоду встановлюється відповідно до затвердженої методики розрахунку фінансових нормативів. Для послуг, за якими розрахунок фінансових нормативів не проводився, вартість одиниці *i*-ї бюджетної послуги встановлюється на основі даних попереднього фінансового року з урахуванням індексації.

Поширення методів фінансового менеджменту й застосування інструментарію бюджетування на рівні підприємств може бути корисним для вдосконалення бюджетного процесу в частині обґрунтування нормативів витрат на бюджетні послуги й обсягу бюджетних асигнувань у цілому¹.

У складі вартості одиниці *i*-ї бюджетної послуги для всіх організацій виділяються витрати на оплату праці й матеріальні витрати: на надання послуги (змінні витрати), на утримання будівель і споруд, на забезпечення діяльності установ, на комунальні послуги (постійні витрати). Для цього потрібно сформулювати стандарт надання бюджетної послуги. Це завдання є аналогічним завданню стандартизації бізнес-процесів у реальному секторі економіки й визначається двома основними цілями: підвищенням рівня задоволеності одержувачів бюджетних послуг та зниженням витрат на їх фінансування, а з урахуванням положень фіскальної децентралізації – підвищенням граничної рентабельності бюджетної послуги.

Зважаючи на різноспрямованість цілей, у суспільних фінансах передбачають пошук компромісу: отримання кращого результату для одержу-

¹ *Тараскина А. В.* Методические аспекты анализа эффективности деятельности бюджетных учреждений на современном этапе развития экономики / *А. В. Тараскина, И. В. Чирикова* // Вестник ЛГТУ. – 2006. – № 4 (33). – С. 210–217.

вачів послуг за обмежених фінансових можливостей¹. Для досягнення двоєдиної мети мають бути розв'язані такі завдання:

- мінімізація витрат (часу, транспортних витрат та інших ресурсів) одержувача державної послуги;
- мінімізація витрат бюджетних коштів за рахунок оптимізації дій виконавців, підвищення продуктивності праці й інших факторів;
- оптимізація документообігу, пов'язаного з наданням бюджетної послуги, зокрема мінімізація кількості документів, які повинен надати одержувач послуги;
- забезпечення можливості дистанційного надання послуги з використанням інтернет-технологій;
- закріплення в нормативній базі органів місцевого самоврядування вимірюваних характеристик якості й доступності бюджетної послуги, а також відповідальності посадових осіб за їх дотримання;
- моніторинг зворотного зв'язку з одержувачами бюджетної послуги, забезпечення їхніх прав на якісну й доступну послугу.

На рис. 2.14 наведено універсальний алгоритм розроблення стандарту надання бюджетної послуги, що відображає досвід стандартизації бізнес-процесів. Структура і зміст стандарту визначаються на загальнодержавному рівні та враховують специфіку суб'єктів надання послуг на рівні територіальних громад (органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади). Тому затвердження єдиної структури стандарту надання послуг для всіх суб'єктів бюджетного процесу спростить розв'язання цієї проблеми й дасть змогу заощадити в загальнодержавному масштабі великий обсяг фінансових ресурсів. Стандарт надання послуг є основою визначення нормативу витрат на послугу, її повної вартості й обсягу бюджетних асигнувань на державне (муніципальне) завдання для установи щодо надання бюджетної послуги. Перехід від фінансування мережі установ за кошторисом, коли враховувався в основному чинник інфляції, до фінансування згідно з кількістю та якістю наданих послуг передбачає використання нових методичних підходів до формування вартості послуги, зокрема адаптацію інструментів фінансового менеджменту підприємств².

¹ *Беленчук А. А.* Бюджетирование, ориентированное на результат: стратегии и перспективы / *А. А. Беленчук* // Финансовый журнал / Государственный университет Минфина России. – 2010. – № 1. – С. 97–106.

² Там же.

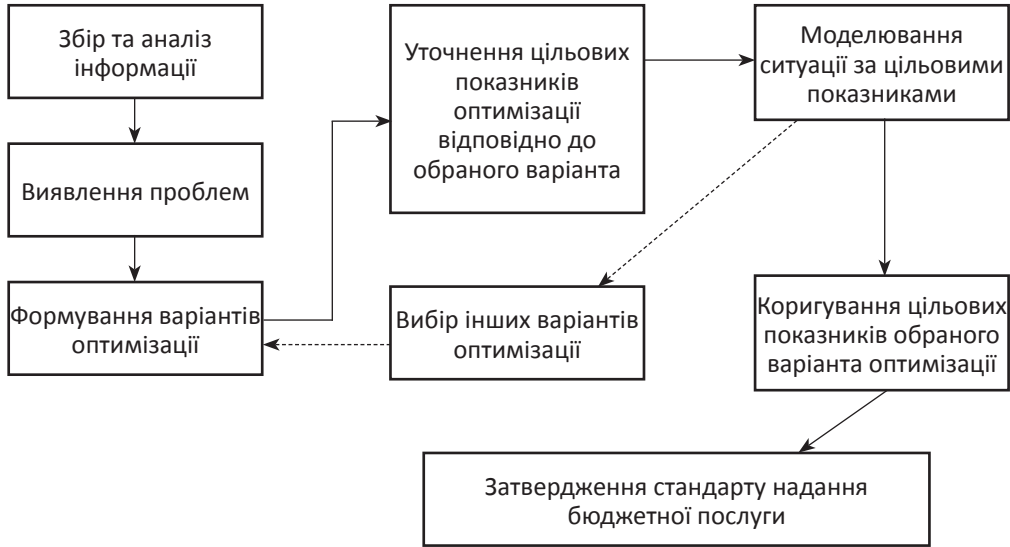


Рис. 2.14. Алгоритм розроблення стандарту надання бюджетної послуги

Складено автором.

Усі витрати, які включаються у вартість бюджетної послуги, згруповано залежно від їхньої еластичності до зміни обсягу надання послуг (виділено змінні та постійні), а також поділено на прямі (всі змінні й частина постійних) та непрямі (постійні витрати, пов'язані з діяльністю установи в цілому або з наданням декількох видів послуг).

Схема алгоритму відображає окремий випадок, коли в складі непрямих витрат виокремлено дві групи, кожна з яких має свою базу (базис) віднесення на послуги конкретного виду. Можливі ситуації, що потребують використання більшої кількості базисів, а також віднесення деяких постійних непрямих витрат не на всі послуги. Адаптація алгоритму для розрахунку вартості конкретної послуги передбачає розроблення варіантів оптимізації обсягу бюджетної послуги, сформованих при створенні стандарту. Вартість бюджетної послуги може змінюватися під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів, зокрема, зміни законодавства, інфляційних процесів у економіці, у зв'язку з розвитком науково-технічного процесу і вдосконаленням технології надання послуги тощо.

На рис. 2.15 подано алгоритм розрахунку вартості бюджетної послуги, в якому адаптовано граничний підхід, який широко використовується в комерційному секторі.

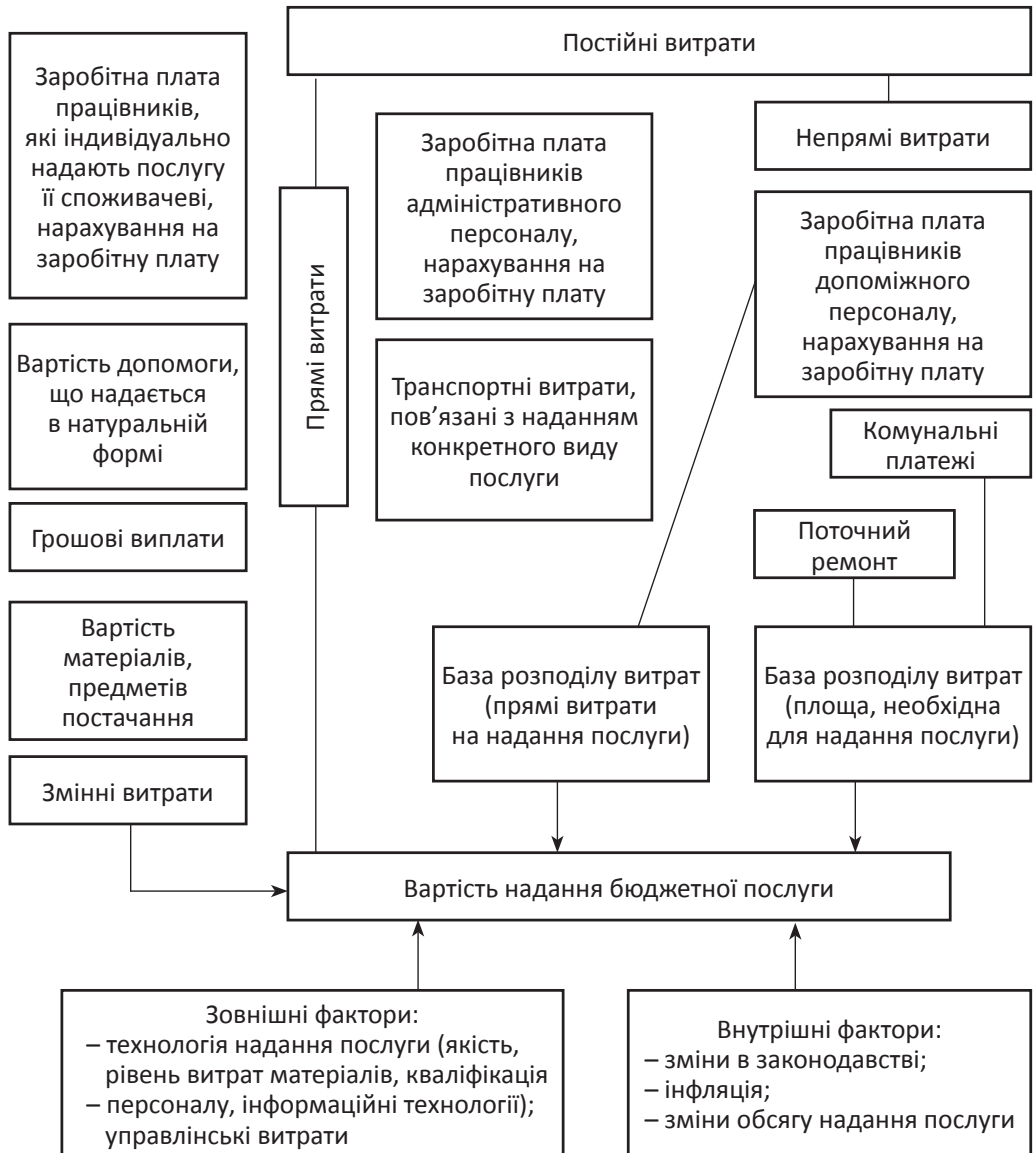


Рис. 2.15. Алгоритм визначення вартості бюджетної послуги

Складено автором.

Перевагами пропонованого алгоритму є можливість точніше планувати витрати відповідно до обсягу бюджетної послуги, контролювати питомі змінні витрати і скорочувати їх, удосконалюючи технології надання послуги. При цьому мінімізація питомих змінних витрат не завжди

є доцільною, адже повинні бути дотримані й регулярно актуалізуватися стандарти якості та нормативи.

Ще одною важливою перевагою є можливість здійснення контролю на рівні органів виконавчої влади регіону, органів місцевого самоврядування управлінських витрат (як їхньої суми, структури, частки в повній вартості, так і видатків за окремими статтями) установ, що надають бюджетні послуги, на підставі даних про динаміку за роками, порівняння витрат аналогічних установ, зокрема на одну послугу або інший показник.

Пропоноване структурування витрат при формуванні вартості послуг дасть можливість контролювати ефективність витрат з урахуванням реальної потреби у цих послугах. Розвиток методології бюджетування в бюджетному процесі місцевих бюджетів, у тому числі на рівні бюджетних установ, пов'язаний із використанням нефінансових показників для оцінки результатів програм, програмної класифікації видатків бюджетів, а також з адаптацією інструментарію бюджетування та фінансового менеджменту у сфері місцевих фінансів в умовах фіскальної децентралізації.

Таким чином, обсяги бюджетних асигнувань на здійснення завдань формуються на середньостроковий період, зважаючи на вартість і затвержені обсяги бюджетних послуг, а також прогнозні індекси-дефлятори. Прогнозні показники обчислюються з урахуванням зміни вартості за окремими складовими витрат на надання одиниці послуги і прогнозу динаміки контингентів бюджетних послуг на плановий період за формулами:

$$ОБА_i^{план1} = N_i^{план1} (\sum_j P_n^{план1} + \sum_i V_{iФВi}^{план1}), \quad (2.23)$$

$$N_i^{план1} = N_{iЗМ}^{план1} + N_{iГрВ}^{план1} + N_{iНепрВ}^{план1}, \quad (2.24)$$

де $ОБА_i^{план1}$ – обсяг бюджетних асигнувань на виконання завдання з i -ї бюджетної послуги підвідомчими установами СБП та організаціями іншої форми власності на плановий рік; $N_i^{план1}$ – вартість одиниці i -ї бюджетної послуги в 20... р.; $N_{iЗМ}^{план1}$ – змінні витрати у складі одиниці i -ї бюджетної послуги на плановий рік; $N_{iГрВ}^{план1}$ – прямі витрати на надання одиниці i -ї бюджетної послуги на плановий рік; $N_{iНепрВ}^{план1}$ – непрямі витрати на надання одиниці i -ї бюджетної послуги на плановий рік.

За змінними витратами на надання одиниці бюджетної послуги прогнозні показники на два наступних роки розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат (див. рис. 2.15) за формулою:

$$N_{iЗМ}^{план1} = N_{iЗМ}^{план2} \cdot I_{iЗМ}^{Дефлятор\ iЗМ} / j_{iЗМ}^{план2}, \quad (2.25)$$

де $N_{iЗМ}^{план2}$ – прямі витрати в структурі вартості одиниці i -ї бюджетної послуги на плановий рік; $I_{jплан1 / jплан2}^{Дефлятор\ iЗМ}$ – індекс-дефлятор за прямими витратами на одиницю i -ї бюджетної послуги в плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Прямі витрати на надання одиниці бюджетної послуги на два наступних роки планового періоду розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат (див. рис. 2.15) за формулою:

$$N_{iПрВ}^{план1} = N_{iПрВ}^{план2} \cdot I_{jплан1 / jплан2}^{Дефлятор\ iПрВ}, \quad (2.26)$$

де $N_{iПрВ}^{план2}$ – прямі витрати на надання одиниці i -ї бюджетної послуги на плановий рік; $I_{jплан1 / jплан2}^{Дефлятор\ iПрВ}$ – індекс-дефлятор за прямими витратами у плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Непрямі витрати на надання одиниці бюджетної послуги на два наступних роки планового періоду розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат (див. рис. 2.15) за формулою:

$$N_{iНепрВ}^{план1} = N_{iНепрВ}^{план2} \cdot I_{jплан1 / jплан2}^{Дефлятор\ iНепрВ}, \quad (2.27)$$

де $N_{iНепрВ}^{план2}$ – непрямі витрати, віднесені за результатом розподілу на одиницю i -ї бюджетної послуги в плановому році; $I_{jплан1 / jплан2}^{Дефлятор\ iНепрВ}$ – індекс-дефлятор за непрямими витратами в плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Вартість одиниці послуги для організацій іншої форми власності може бути встановлена нижче, ніж для підвідомчих установ СБП, з урахуванням меншого обсягу витрат на утримання будівель і споруд, забезпечення діяльності таких організацій, а також меншого обсягу витрат на комунальні послуги.

Верхня та нижня межі вартості одиниці бюджетної послуги або гранична ціна (тариф) для організацій іншої форми власності розраховуються за формулою:

$$N_{iЗМ}^{план1} + N_{iПрВ}^{план1} \leq V_{iФВi}^{план1} \leq \frac{\sum N_{in}^{план1}}{\sum \Pi_{in}^{20-p}}, \quad (2.28)$$

де $V_{iФВi}^{план1}$ – вартість одиниці i -ї бюджетної послуги для організацій іншої форми власності на плановий період.

Нижня межа вартості розраховується як сума витрат на оплату праці й матеріальних витрат на надання одиниці i -ї бюджетної послуги в плановому періоді; верхня межа – як середня вартість надання одиниці i -ї бюджетної послуги всіма підвідомчими установами з огляду на затверджені для них на відповідний плановий рік плани і вартість бюджетних послуг (у фінансовому еквіваленті).

Кінцева вартість одиниці бюджетної послуги, включаючи витрати на оплату праці й матеріальні витрати на надання послуги, для організацій іншої форми власності не може бути встановлена вище, ніж кінцева вартість одиниці бюджетної послуги для підвідомчих установ.

Контроль виконання завдань повинен здійснювати суб'єкт бюджетного планування в рамках сформованої на загальнодержавному рівні системи моніторингу ефективності суспільних фінансів. На основі аналізу виконання завдань СБП можуть приймати певні рішення щодо:

- зменшення обсягу асигнувань, якщо установи не виконали план із надання бюджетних послуг;
- збереження колишніх обсягів асигнувань, якщо установи перевиконали завдання. Вводиться правило, за яким надпланові обсяги послуг фінансуються за рахунок коштів споживачів бюджетних послуг. Для окремих установ, діяльність яких пов'язана із забезпеченням життя і здоров'я населення, це правило СБП можуть не застосовувати. Суб'єкти бюджетного планування можуть збільшити асигнування навіть у разі перевиконання плану, але тільки внаслідок форс-мажорних обставин;
- коригування плану бюджетних послуг для підвідомчих установ і організацій іншої форми власності на наступні роки планового періоду в разі, якщо протягом року мало місце відхилення від плану як за обсягом, так і складом послуг.

У разі неналежного виконання завдань із надання бюджетних послуг протягом терміну дії контракту СБП можуть прийняти рішення про: оптимізацію діяльності установи й заходи з виконання завдання; репрофілювання діяльності установи; перетворення підвідомчої установи на організацію іншої форми власності.

Викладені підходи враховують необхідність запровадження формалізованих методів оцінки потреби контингентів одержувачів бюджетних послуг, конкурентних способів розподілу бюджетних коштів, а також залучення до надання бюджетних послуг організацій різних організаційно-правових форм. Використання цих підходів надасть можливість забез-

печити відповідність бюджетних видатків реальним потребам у бюджетних послугах; підвищити доступність бюджетних послуг за рахунок ліквідації локальних дефіцитів; отримати обґрунтовані дані про динаміку бюджетних послуг; стимулювати формування й розвиток ринку бюджетних послуг на основі активного залучення в соціальну сферу комерційних компаній, а також формування горизонтальних і вертикальних обмінів послугами між рівнями бюджетної системи в окремому регіоні.

2.5. ПРІОРИТЕТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ І ПРОЄКТІВ ІЗ ДЕРЖАВНОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Серед значної кількості фінансових інструментів реалізації капітальних вкладень органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади трансферти з державного бюджету посідають важливе місце. В умовах фінансової неспроможності органів місцевого самоврядування здійснювати самостійну політику капітальних вкладень, що зумовлено недостатньою сформованістю бюджету розвитку для місцевих бюджетів різних груп, а також відсутності напрацьованої методики складання планів фінансування об'єктів капітальних вкладень на середньостроковий період, питання ефективності розподілу й використання державного фонду регіонального розвитку у фінансуванні капітальних вкладень на місцевому рівні залишається актуальним.

Капітальні субвенції місцевим бюджетам є основним джерелом фінансування будівництва об'єктів соціальної сфери (школи, дитячі садки, лікарні, профілакторії, клуби тощо) та інженерних споруд (об'єкти водопостачання, водовідведення, тепло- й енергопостачання тощо). Розподіл фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями на проведення будівництва повинен насамперед забезпечити узгодженість зведення об'єктів будівництва, максимальне уникнення простоїв під час їх зведення, вчасність надходження грошових коштів для отримання можливості взяття бюджетних зобов'язань. Тому в умовах великої кількості інструментів капітального бюджетування питання методики розподілу державного фонду регіонального розвитку набувають особливого значення.

Для визначення місця державного фонду регіонального розвитку (далі – Фонд, ДФРР) у системі фінансових інструментів необхідно проаналізувати передумови його виокремлення у складі державного бю-

джету. У рамках реалізації Програми економічних реформ у 2011 р. було заплановано вирішення, зокрема, двох питань:

- визначення основних законодавчих принципів і критеріїв розподілу субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів);
- створення державного фонду регіонального розвитку.

Необхідність вирішення першого питання пов'язана насамперед із тим, що ст. 105 Бюджетного кодексу України¹ визначено лише принципи надання капітальних субвенцій місцевим бюджетам. З юридичної точки зору із прийняттям нової редакції Кодексу в частині ст. 105 уже вирішено питання визначення основних законодавчих принципів надання таких трансфертів. Необхідність розроблення й законодавчого затвердження цих принципів встановлено положенням ст. 105 Кодексу в редакції від 21.06.2001. Такий неоднозначний підхід до відокремлення трактувань “принципи надання” і “принципи розподілу”, проте, не враховує об'єктивної потреби у принципах визначення обсягу таких трансфертів. Тобто власне формулювання і прийняття принципів розподілу не розв'язує проблеми відсутності принципів визначення обсягу фінансових ресурсів для надання капітальних трансфертів. Наприклад, згідно з попередньою редакцією Бюджетного кодексу, обсяг субвенцій на наступний бюджетний період визначався законом про Державний бюджет України, проте не визначалися підходи до обчислення цього обсягу, мінімальних та максимальних обмежень тощо. У новій редакції Кодексу це питання також не вирішено, хоча доволі ґрунтовно визначено вимоги до показників, що повинні використовуватися в процедурі розподілу.

Щодо другого питання, то створення державного фонду регіонального розвитку було пов'язане з розробленням положень законопроекту “Про державну регіональну політику”. Цим законопроектом, який розробляли Міністерство регіонального розвитку та будівництва України й Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, передбачалося використання Фонду з метою законодавчого врегулювання створення сучасного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку. Із 2008 р. у ході підготовки проекту вносилися пропозиції щодо створення фонду не лише на загальнодержавному, а й на регіональному рівнях. Дискусійними питаннями були визначення відповідального органу, який забезпечуватиме фінансування інвестиційних проектів регіонального розвитку, а також

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59.

можливість залучення приватних інвесторів до реалізації проектів. Критичне зауваження стосувалося встановлення граничного обсягу державного фонду регіонального розвитку у вигляді щорічно затвердженого законопроектом обсягу 2,5 % ВВП, оскільки це порушує ст. 95 Конституції України¹, відповідно до якої обсяги доходів та видатків держави визначаються лише законом України про Державний бюджет України.

Враховуючи взаємозв'язок між двома розглянутими питаннями, робоча група за напрямом “Стабілізація Державного бюджету України” пропонувала розглянути можливість віднесення всіх капітальних субвенцій місцевим бюджетам до цього Фонду, оскільки вони за своєю сутністю також мають інвестиційне призначення. Така пропозиція обумовлена положенням ст. 1 Закону України “Про інвестиційну діяльність” від 18.09.1991 № 1560-XII (у редакції від 05.07.2012 № 5080-VI), відповідно до якого капітальні вкладення є формою інвестиції у відтворення основних фондів. Цим Законом також передбачено здійснення інвестиційної діяльності органами державної влади та органами влади Автономної Республіки Крим за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також інвестування, здійснюваного органами місцевого самоврядування (ст. 2). Відповідно до цього рішення Міністерством економічного розвитку і торгівлі України було подано пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного кодексу (законопроект № 8545) у частині введення ст. 24-1 “Державний фонд регіонального розвитку”. Зокрема, було передбачено створення фонду за рахунок доходів загального фонду державного бюджету та віднесення до фонду, у разі його створення, субвенцій місцевим бюджетам капітального призначення. І хоча під час голосування 07.07.2011 в другому читанні законопроекту № 8545 цю пропозицію підтримано не було, вона й сьогодні залишається актуальною.

Розгляд зазначених питань забезпечив насамперед прийняття відповідно постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)” від 18.05.2011 № 520 та доповнення Бюджетного кодексу ст. 24-1 “Державний фонд регіонального розвитку”.

Згаданою статтею визначено обсяг Фонду в розмірі не менше ніж 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету, а також критерії розподілу коштів Фонду між Автономною Республікою Крим,

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

областями та містами Києвом і Севастополем: 70 % коштів Фонду розподіляються відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні, інші 30 % – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні).

Потрібно зауважити, що порядок розподілу коштів Фонду в 2012 р., затверджений постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку” від 21.03.2012 № 312, має деякі розбіжності з критеріями розподілу, визначеними Бюджетним кодексом. Зокрема, постановою не визначено, за який саме період використовуються показники чисельності населення регіонів. Водночас, на противагу визначеності в Кодексі показника для розподілу 30 % коштів Фонду, постановою не затверджено жодного показника, а розподіл цієї частини коштів Фонду здійснюватиметься “з урахуванням проблем соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, гірських, шахтарських, депресивних територій тощо)”.

Перелік показників, які використовуються в методиці розподілу, остаточно затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 656¹. Цим документом також формалізовано процедуру конкурсного відбору інвестиційних програм, уточнено умови співфінансування інвестиційних програм, але так і не визначено період, за який зазначені показники використовуватимуться. Зауважимо, що статистична інформація про валовий регіональний продукт за поточний рік публікується, як правило, триквартальним лагом, що не забезпечує прозорість методики для всіх учасників бюджетного процесу.

Наведені недоліки, а також необґрунтованість пропорцій застосування показників (70 : 30) доводять недосконалість процедури розподілу коштів Фонду між регіонами, а також свідчать про необхідність забезпечення максимальної прозорості при перерозподілі коштів між районними, селищними, сільськими бюджетами, а також міськими бюджетами міст обласного й районного значення.

Досвід Російської Федерації у використанні такого інструменту фінансування капітальних вкладень у муніципальну інфраструктуру засвідчує можливість застосування формалізованих процедур для роз-

¹ Питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 // Урядовий кур’єр. – 2012. – № 131.

поділу коштів між адміністративно-територіальними одиницями. При проведенні бюджетної реформи, що розпочалася у 1998 р.¹, у складі федерального бюджету було передбачено декілька фондів², зокрема й Федеральний фонд регіонального розвитку. Його фінансування передбачалося в рамках федеральної цільової програми “Скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів Російської Федерації (2002–2010 роки та до 2015 року)” за розділом витрат федерального бюджету “Міжбюджетні трансферти”.

Значений фонд утворювався для співфінансування заходів щодо розвитку суспільної інфраструктури регіонального та муніципального значення й підтримку створених суб'єктами Федерації фондів муніципального розвитку. За рахунок коштів Фонду здійснювалося фінансування таких напрямів, як розвиток дошкільних і загальноосвітніх закладів, закладів охорони здоров'я й об'єктів інженерної інфраструктури.

У Порядку розрахунку обсягу коштів на фінансування капітальних вкладень було враховано такі фактори (рис. 2.16):

- рівень забезпеченості суб'єкта Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури (B_i – загальне відхилення від середнього по Федерації рівня);
- чисельність населення суб'єкта Федерації на останню звітну дату (H_i);
- інструменти фінансового вирівнювання (BZ_i – рівень розрахункової бюджетної забезпеченості, IBB_i – індекс бюджетних витрат);
- рівень співфінансування за рахунок засобів Фонду (Y_i).

Основним компонентом є рівень забезпеченості суб'єкта Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури. Для врахування його у формулі використовувалися відхилення рівнів забезпеченості суб'єкта Федерації від середнього по державі за такими мережами закладів (див. рис. 2.16):

- дошкільні заклади (ΔA_i);
- загальноосвітні заклади ($\Delta Ш_i$);
- заклади охорони здоров'я (ΔB_i);
- об'єкти інженерної інфраструктури ($\Delta Ж_i$).

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с дополнениями, внесенными Федеральным Законом от 30.12.2006 № 265-ФЗ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/>

² Шишко О. Удосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду / О. Шишко // Наукові праці НДФІ. – 2007. – № 2 (39). – С. 122.

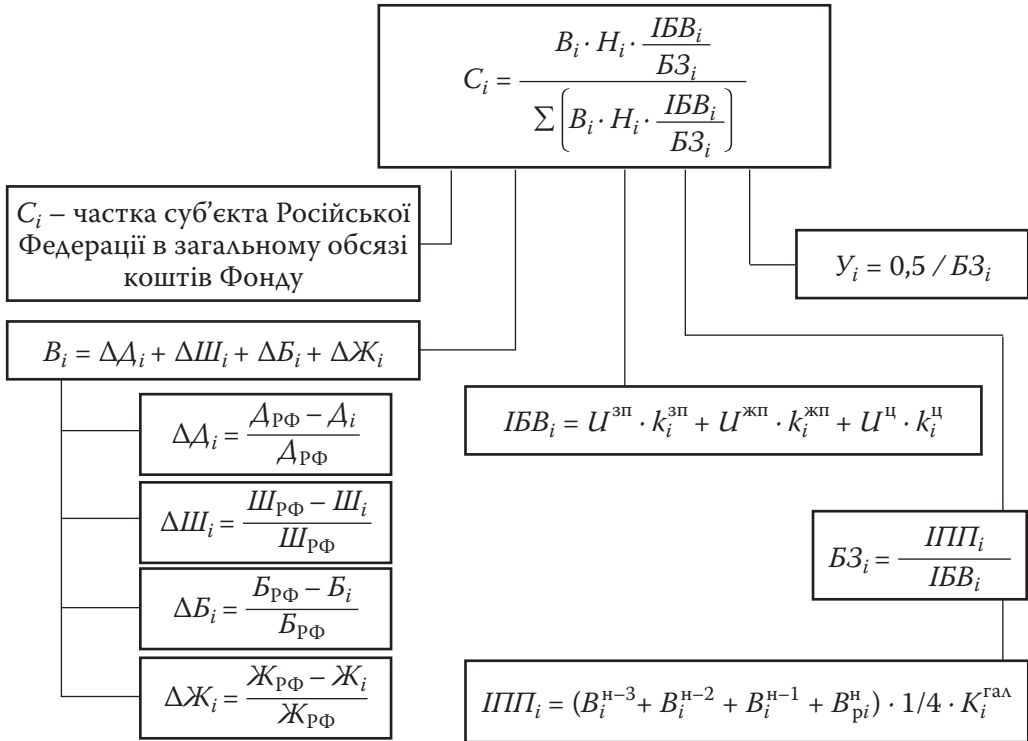


Рис. 2.16. Методика розподілу обсягу коштів Федерального фонду регіонального розвитку

Джерело: Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации субсидий из Федерального фонда регионального развития : постановление Правительства РФ от 10.04.2007 № 212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/12152935>.

У розрахунку загального показника забезпеченості (B_i) використовують лише додатні величини відхилення.

Відхилення у рівні забезпеченості суб'єкта Федерації закладами й об'єктами визначаються в розрізі кожної складової (див. рис. 2.16, табл. 2.11).

Особливістю методики розподілу Федерального фонду регіонального розвитку є використання індексів, що використовуються при розподілі Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів Федерації (ФФФПСФ). Для обрахунку бюджетної забезпеченості використовуються індекс бюджетних витрат (IBB_i) та індекс податкового потенціалу ($ІПП_i$) (див. рис. 2.16).

Індекс бюджетних видатків (IBB_i) показує, наскільки більше (менше) необхідно витратити бюджетних коштів (у розрахунку на одну особу на-

Таблиця 2.11

**Складові показника відхилення рівня забезпеченості суб'єкта
Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури**

Складові показника рівня забезпеченості суб'єкта Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури	Показник забезпеченості	Показник усередненого значення забезпеченості мережею по Федерації	Показник забезпеченості суб'єкта Федерації
Дошкільні заклади	Охоплення дітей дошкільними закладами	$A_{рФ}$	A_i
Загальноосвітні заклади	Частка кількості державних загальноосвітніх закладів, учні в яких навчаються у дві зміни	$Ш_{рФ}$	$Ш_i$
Заклади охорони здоров'я	Кількість ліжок із розрахунку на 10 тис. осіб	$B_{рФ}$	B_i
Об'єкти інженерної інфраструктури	Площа впорядкованого житла з розрахунку на одну особу населення	$Ж_{рФ}$	$Ж_i$

Джерело: Об утворенні Правил надання суб'єктам Російської Федерації субсидій із Федерального фонду регіонального розвитку : постановлення Правительства РФ от 10.04.2007 № 212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/12152935>.

селення) в певному регіоні порівняно із середнім по Російській Федерації рівнем для надання одного й того ж обсягу бюджетних послуг. Для обчислення цього індексу використовуються показники структури витрат ($U^{зп}$ – частка витрат на оплату праці; $U^{жп}$ – частка витрат на житлово-комунальне господарство й комунальні послуги; $U^н$ – частка інших витрат у середньому за консолідованими бюджетами всіх суб'єктів Федерації), а також відповідних коригувальних коефіцієнтів, що дають змогу врахувати особливості формування витрат за кожною з економічних ознак у суб'єкті Федерації ($k_i^{зп}$ – коефіцієнт диференціації заробітної плати; $k_i^{жп}$ – коефіцієнт вартості житлово-комунальних послуг; $k_i^ц$ – коефіцієнт рівня цін).

Індекс податкового потенціалу розраховується на основі величини доданої вартості галузей економіки в розрахунку на одного жителя суб'єкта Федерації (B_i^{n-3} , B_i^{n-2} , B_i^{n-1}) з урахуванням аналогічного показника по Російській Федерації відповідно за три роки до останнього звітного року (n – останній звітний рік), а також розрахункового значення

показника за останній звітний рік (B_{pi}^n). Поправний коефіцієнт на галузеву структуру економіки суб'єкта Федерації (K_i^{raa}) дає змогу врахувати рівень податкового навантаження на промисловість, сільське господарство (без урахування продукції, виробленої населенням), зв'язок, будівництво, транспорт, торгівлю й комерційну діяльність, житлово-комунальне господарство та інші галузі економіки.

Окрім використання індексів при розподілі коштів Фонду, власне, критерієм відбору суб'єктів Федерації, що братимуть участь у розподілі Фонду, є рівень розрахункової бюджетної забезпеченості суб'єкта Федерації (BZ_i): надання субсидій із Фонду здійснюється в разі, якщо з урахуванням розподілу дотації з ФФФПСФ зазначений показник не перевищує середній по Федерації рівень більш ніж на 10 %. Другою умовою надання субсидій з Фонду є загальне додатне значення відхилення рівня забезпеченості суб'єкта Федерації об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури від середнього по Федерації рівня.

Для кожного суб'єкта Федерації, який має право на отримання коштів Фонду, на основі рівня розрахункової бюджетної забезпеченості суб'єкта Федерації міністерством фінансів розраховувався рівень співфінансування заходів щодо розвитку суспільної інфраструктури регіонального та муніципального значення за рахунок коштів Фонду (див. рис. 2.16). При цьому усереднений рівень співфінансування встановлено 0,5.

Отже, досвід Російської Федерації у використанні на загальнодержавному рівні такого фінансового інструменту стимулювання розвитку регіонів і територіальних громад, як Федеральний фонд регіонального розвитку, свідчить про необхідність використання формалізованих процедур формування й розподілу Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

Розглядаючи процедуру формування цього Фонду, можна зробити висновок: щорічне визначення обсягу ДФРР щодо обсягу ВВП не є доцільним; це співвідношення може бути використано виключно як індикативний показник. Натомість для визначення необхідного обсягу надходжень Фонду слід провести оцінювання наявних інвестиційних проектів і можливостей органів місцевого самоврядування до їх співфінансування, тобто після визначення видаткової потреби капітальних вкладень територіальних громад. Проблема визначення такої потреби зумовлена обмеженнями щодо включення до переліку можливого фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів державного бюджету. Тобто в середньостроковій перспективі слід також урахувати й ті проекти, які не можуть бути реалізовані за участі дер-

жавного бюджету, але є необхідними в забезпеченні гармонійного розвитку територіальних громад і регіонів. До таких обмежень слід віднести викладені нижче.

Необхідність узгодження видаткових потреб у реалізації інвестиційних проектів на регіональному рівні. Це пов'язано зі складністю узагальнення на загальнодержавному рівні потреб у капіталовкладеннях більш ніж 11 тис. територіальних громад. Оскільки переліки інвестиційних проектів формуються саме на регіональному рівні, то інструменти їх фінансування вже відносять до інструментарію державної регіональної політики.

Неузгодженість граничних розмірів співфінансування інвестиційних програм із місцевих бюджетів різних бюджетних інструментів або їх часті зміни. Подані в табл. 2.12 матеріали ілюструють зіставлені граничні розміри участі органів місцевого самоврядування у фінансуванні інвестиційних програм. Необхідно відзначити не лише різні підходи до визначення граничних часток співфінансування (у загальному обсязі вартості проекту або обсягу надходжень бюджету розвитку), а й різницю у 5 % для одних і тих же груп місцевих бюджетів, а також те, що для сільських і селищних бюджетів можуть не встановлюватися обмеження щодо співфінансування. Оскільки достатнього обсягу власних фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних проектів у органів місцевого самоврядування немає, такий неоднозначний підхід до умов використання фінансових інструментів може спровокувати надання переваги в застосуванні виключно одного з них. Якщо інвестиційні субвенції та ДФРР застосовуються для фінансування інвестиційних програм (це поняття ідентично визначено в Бюджетному кодексі та постанові Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656), умови їх використання повинні бути однаковими.

Обмеження щодо обсягу інвестиційного проекту. Якщо таке обмеження встановлено при формуванні переліку інвестиційних програм, що фінансуються з ДФРР¹ у розмірі 1 млн грн (в окремих випадках – 5 млн грн), то для програм, які фінансуються за рахунок інвестиційних субвенцій, таких обмежень немає. Для проектів, що фінансуються з ДФРР у 2012 р.², обмежень щодо обсягу інвестиційного проекту також визначено не було.

¹ Питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 131.

² Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 312 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 76.

Таблиця 2.12

Граничні розміри участі місцевих бюджетів у фінансуванні інвестиційних проєктів при наданні фінансової допомоги з державного бюджету у формі інвестиційних субвенцій, фінансування з ДФРР

Фінансування з ДФРР		Фінансування за рахунок інвестиційних субвенцій із державного бюджету в 2011 р.		Фінансування за рахунок інвестиційних субвенцій з державного бюджету в 2012 р.	
Місце реалізації інвестиційного проєкту або його призначення	Частка фінансування з місцевого бюджету в загальному обсязі вартості проєкту, %	Місцеві бюджети	Частка фінансування з місцевого бюджету в загальному обсязі вартості проєкту, %	Місцеві бюджети	Граничний обсяг надходжень бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету, що спрямоване на співфінансування проєкту, %
м. Київ	20	Бюджет м. Києва	25	Бюджет м. Києва	5
Обласні центри, м. Севастополь	10	Бюджети міст республіканського АРК і обласного значення, міського бюджету м. Севастополя	15	Бюджет АРК, обласні, районні бюджети, бюджети м. Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення	3
Міста республіканського, обласного, районного значення, об'єкти спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст	5	Бюджети міст районного значення, обласні, районні, селищні й сільські бюджети	5	Бюджети сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення	1
Села, селища	Без участі відповідних бюджетів				

Складено за постановами Кабінету Міністрів України “Питання державного фонду регіонального розвитку” від 04.07.2012 № 656; “Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проєктів)” від 18.05.2011 № 520; “Про внесення зміни до пункту 3 Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проєктів)” від 20.06.2012 № 560 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

Необхідність урахування інноваційної складової інвестиційних проєктів. Критерій інноваційності інвестиційної програми (проєкту) визначено постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних програм (проєктів)” від 09.06.2011 № 701. Врахування цього критерію має на меті впорядкувати видаткові потреби, виділити такі проєкти, які мають вищий рівень інновації за результатами державної експертизи за інших рівних умов.

Узгодження зазначених обмежень допоможе впорядкувати видаткові потреби органів місцевого самоврядування в капіталовкладеннях у порядку зниження пріоритету реалізації відповідних інвестиційних проєктів. Процедура приведення зазначених потреб у відповідність із фінансовими можливостями ускладнюється наявністю двох джерел фінансування – державного бюджету та місцевих бюджетів. Тому виникає потреба в розрахунку середньострокових прогнозних показників надходжень до державного та місцевих бюджетів, а також визначення граничних розмірів фінансування інвестиційних програм на загальнодержавному та місцевому рівнях у середньостроковій перспективі.

На основі сформованого переліку інвестиційних програм, граничних розмірів фінансування інвестиційних програм кожен орган місцевого самоврядування складає план капітальних вкладень (ПКВ) на середньострокову перспективу з урахуванням граничних розмірів співфінансування інвестиційних програм та із зазначенням щорічних обсягів фінансування кожної програми. Визначені щорічні граничні розміри участі місцевих бюджетів у фінансуванні інвестиційних проєктів дають змогу розподілити затверджений граничний обсяг ДФРР.

Оскільки реалізація наведених пропозицій потребує узгоджених планів реалізації капіталовкладень кожної територіальної громади, відпрацьованої методики середньострокового планування дохідної та видаткової частин місцевих та державного бюджету, то впровадження механізму фінансування інвестиційних проєктів на основі ПКВ на сучасному етапі розвитку методики бюджетного планування є неможливим. У зв'язку з цим пропонується передбачити встановлення індикативного обсягу ДФРР у програмних документах уряду на середньострокову перспективу з обмеженням коригування показників більше ніж на 10 %. У процедурі розподілу коштів ДФРР пропонується використати індексний метод, а розподіл здійснювати між регіонами з подальшим перерозподілом між територіальними громадами.

Використання індексів, що враховують рівень економічного та соціального розвитку відповідної території, при розподілі коштів Фонду між регіонами має забезпечити прозорість процедури й об'єктивне підґрунтя для перерозподілу між територіальними громадами.

Проведений аналіз обсягів фінансування капітальних вкладень із місцевих бюджетів за період 2007–2011 рр., які здійснювалися за рахунок субвенцій на соціально-економічний розвиток із державного бюджету, свідчить, що основними кінцевими отримувачами коштів субвенцій є бюджети місцевого самоврядування та районні бюджети (табл. 2.13).

Значна диференціація розподілу обсягу субвенцій пов'язана з особливостями щорічного затвердження постановами Кабінету Міністрів України переліку об'єктів, що фінансуються за рахунок таких субвенцій (табл. 2.14). Із 2010 р. спостерігається тенденція до використання процедури проміжного перерозподілу обсягів фінансування на регіональному рівні, у зв'язку з чим кількість зазначених у постановах Кабінету Міністрів України об'єктів, отримувачами фінансування яких є бюджети місцевого самоврядування, зменшується.

Відповідно до Бюджетного кодексу України¹ процедура розподілу коштів субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) має враховувати показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій у основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів

Таблиця 2.13

**Динаміка обсягів фінансування капітальних вкладень
за рахунок субвенцій на соціально-економічний розвиток
із державного бюджету місцевим бюджетам, тис. грн**

Рік	Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджети міст	Бюджети сіл, селищ	Усього
2007	17 131,9	53 935,9	685 614,2	270 460,3	1 027 142,3
2008	178 913,3	529 809,0	457 658,4	42 760,2	1 209 140,9
2009	105 722,1	268 798,4	327 946,7	86 814,8	789 281,9
2010	430 643,6	8 747,8	273 947,2	6 484,7	719 823,3
2011	249 467,5	415 257,7	531 831,2	60 097,5	1 256 653,9

Джерело: Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : у 4 т. Т. 3 / ДННУ “Акад. фін. управління” ; за ред. М. Я. Азарова. – К., 2011.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 105.

Таблиця 2.14

Динаміка кількості об'єктів, що фінансуються за рахунок субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток, од.

Рік	Обласні бюджети	Районні бюджети	Бюджети міст	Бюджети сіл, селищ	Усього
2007	16	140	1 156	1 101	2 413
2008	47	614	355	106	1 122
2009	20	188	138	138	484
2010	15	6	22	2	45
2011	23	91	130	27	271

Джерело: Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : у 4 т. Т. 3 / ДНУ “Акад. фін. управління” ; за ред. М. Я. Азарова. – К., 2011.

населення в розрахунку на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників. Такі вимоги є актуальними і для методики розподілу коштів ДФРР¹.

Одним з індексів, які можна використовувати при розподілі ДФРР, є індекс регіонального людського розвитку, який розробили Державна служба статистики України разом з Інститутом демографії та соціальних досліджень НАН України для дослідження соціально-економічного розвитку регіонів країни, наукового забезпечення систематичних розрахунків індексів людського розвитку регіонів України². Схема побудови інтегрального індексу людського розвитку передбачає триетапний процес відповідно до трирівневої ієрархічної системи показників. На відміну від міжнародної методології розрахунку індексу людського розвитку (ІЛР) вітчизняна методика передбачає проміжний етап – побудову узагальнюючих індикаторів, що характеризують кожен з аспектів людського розвитку. Це дає можливість уникнути надмірного інформативного обтяження основного показника при забезпеченні комплексного підходу до характеристики регіональних особливостей людського розвитку

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 105.

² Про методологічні засади вимірювання людського розвитку для регіонів України : постанова Колегії Державного комітету статистики України та Президії Національної академії наук України від 14.03.2001 та 05.04.2001 №76/182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nas.gov.ua/infrastructures/legaltexts/nas/1992-2001/regulations/documents/010314_76.pdf.

та мінімізації впливу випадкових обставин. Індекс ураховує, зокрема, демографічний розвиток регіонів, розвиток регіональних ринків праці, матеріальний добробут населення, умови його проживання, рівень освіти, стан та охорону здоров'я, соціальне середовище, екологічну ситуацію й фінансування людського розвитку.

Як інструмент розподілу 30 % обсягу фонду вже передбачено використання індексу регіонального розвитку, що розраховується за формулою:

$$I_1 = \frac{BPP_i / N_i}{\sum_i BPP_i / \sum_i N_i}, \quad (2.29)$$

де BPP_i – обсяг валового регіонального продукту i -го регіону в році, що передує поточному; N_i – чисельність населення регіону.

Оптимальне значення індексу становить одиниця, а діапазон значень практично не обмежений (виключно додатним значенням). На відміну від індексу регіонального розвитку діапазон значень індексу регіонального людського розвитку встановлено в межах від 0 до 1.

Якщо при використанні індексу регіонального розвитку встановлене обмеження його значення $\geq 0,75$, то при застосуванні індексу регіонального людського розвитку пропонується таких недостатньо обґрунтованих обмежень не встановлювати, а при розрахунках використовувати різницю між одиницею і значенням індексу ($1 - I_{\text{рлр}i}$). Ця різниця вказуватиме на відхилення між оптимальним (максимальним) його значенням та фактичним рівнем людського розвитку відповідного регіону.

Оскільки при розподілі коштів ДФРР уже передбачено використання індексу, запропонуємо три варіанти використання індексу регіонального людського розвитку:

- 1) при розподілі 70 % обсягу ДФРР замість показника чисельності населення регіону; інші 30 % – із використанням індексу регіонального розвитку (з обмеженням його значення $\geq 0,75$);
- 2) при розподілі 50 % обсягу ДФРР; інші 50 % – із застосуванням індексу регіонального розвитку (з обмеженням його значення $\geq 1,0$);
- 3) розподіл коштів ДФРР здійснювати виключно через індекс регіонального людського розвитку.

На рис. 2.17 наведено розподіл коштів ДФРР у обсязі 1,641 млрд грн відповідно до методики, передбаченої постановою Кабінету Міністрів

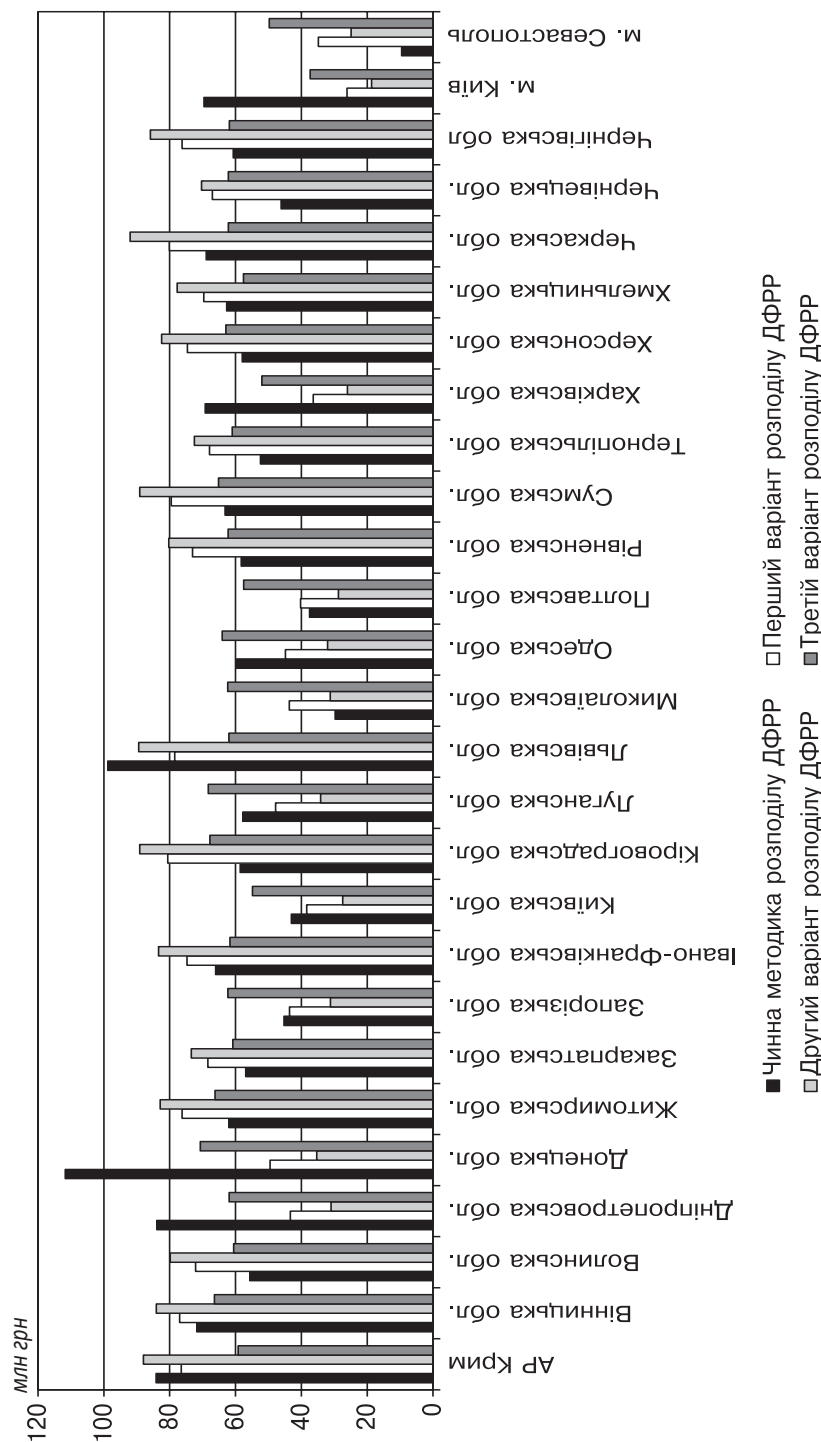


Рис. 2.17. Розподіл коштів ДФРР за діючою методикою й запропонованими трьома методами із застосуванням індексу регіонального людського розвитку

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

України від 04.07.2012 № 656, а також зазначених підходів до застосування індексу регіонального людського розвитку.

При використанні індексу регіонального розвитку й індексу регіонального людського розвитку в розрахунках взято їх середнє значення за 2011, 2010, 2009 рр.

Основною перешкодою в ефективному використанні $I_{\text{рар}}$ у методиці розподілу коштів ДФРР є включення м. Севастополя до переліку регіонів, що отримують фінансування з Фонду. Відповідно до законодавства¹ “регіон – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя”, проте навіть враховуючи особливе соціально-економічне значення м. Севастополя, саме використання показників його соціально-економічного розвитку на рівні з аналогічними показниками областей не забезпечить достатньої об’єктивності і прозорості будь-якій методиці розподілу коштів Фонду.

Разом із тим використання на практиці розробленої методики розподілу коштів ДФРР дасть можливість поступово згрупувати в рамках Фонду розрізнені сьогодні джерела надання інвестиційної допомоги регіонам і територіальним громадам, запобігши тим самим імовірності деконцентрації та неефективного використання бюджетних коштів.

2.6. ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В БЮДЖЕТНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ, РЕГІОНІВ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розвиток суспільних відносин зумовлює систематичні зміни у відносинах між центральним урядом та органами місцевого самоврядування. Через це ідея децентралізації прийняття управлінських рішень, яка в більшості випадків супроводжується також фіскальною децентралізацією, набуває дедалі більшого поширення в міжнародній практиці. Неоднорідний розвиток суспільних фінансів має місце навіть у розвинутих країнах, що зумовлює специфічні особливості формування фінансових інститутів та інструментів у кожній державі.

Дослідження у сфері фінансової науки показують, що бюджетний федералізм являє собою систему податково-бюджетних взаємовідносин між органами влади й управління різних рівнів та органів місцевого

¹Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 08.09.2005 № 2850-IV // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 193.

самоврядування на всіх стадіях бюджетного процесу, що ґрунтується на таких основних принципах:

- рівноправність зазначених суб'єктів податково-бюджетних взаємовідносин із центральним урядом;
- самостійність бюджетів різних рівнів (закріплення за кожним рівнем влади й управління власних джерел доходів, право самостійно визначати напрями їх використання й витрачання, неприпустимість вилучення додаткових доходів і невикористаних або додатково отриманих коштів до бюджетів вищого рівня бюджетної системи, право на компенсацію витрат, що виникли в результаті рішень, прийнятих вищими органами влади й управління, право надання податкових та інших пільг лише за рахунок власних доходів тощо);
- законодавче розмежування бюджетної відповідальності й видаткових повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами влади й управління;
- відповідність обсягу фінансових ресурсів органів влади та органів місцевого самоврядування обсягу виконуваних ними функцій (забезпечення “вертикального” та “горизонтального” вирівнювання доходів місцевих бюджетів);
- наявність нормативно-розрахункових (формалізованих) методів регулювання міжбюджетних відносин та надання фінансової допомоги;
- спеціальні процедури запобігання конфліктам між різними рівнями влади й управління і їх розв'язання, прийняття рішень з питань податково-бюджетної політики.

Реалізація положень теорії бюджетного федералізму забезпечує соціально-економічну ефективність, територіальну справедливість і політичну стабільність. Сутність бюджетного федералізму як концепції бюджетного устрою полягає в нормативно-законодавчому встановленні бюджетних прав і обов'язків двох рівноправних сторін – центральних та місцевих органів влади й управління, правил їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу, методів часткового перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи та регіонами, “прозорості” міжбюджетних відносин і процедур.

У дослідженнях теорії фіскального федералізму та суспільного вибору основна увага приділялася проблемі централізованого та децентралізованого виробництва суспільних послуг, принципам, згідно з якими видаткові повноваження й дохідні джерела повинні передаватися владі регіонального та базового рівнів державного управління для досягнен-

ня максимуму функції суспільного добробуту, тобто визначенню оптимальної пропорції розмежування податково-бюджетних повноважень між різними рівнями влади. Практика визначення такої пропорції свідчить про необхідність оптимального поєднання всіх можливих фінансових інструментів в умовах постійної зміни зовнішнього та внутрішнього соціально-економічного середовища.

Теоретично набір фіскальних інструментів набуває двох крайніх форм:

- закріплення повноважень на встановлення і справляння податків та зборів лише за центральним урядом. Фінансування витрат місцевих бюджетів здійснюється за рахунок міжбюджетних трансфертів або закріплених податків (податкових розщеплень);
- закріплення максимального обсягу повноважень на встановлення і справляння податків та зборів до місцевих органів влади, за необхідності доповнюючи надходження місцевих бюджетів закріпленими податками (податковими розщепленнями).

На практиці розподіл таких повноважень здійснюється більш гнучко й не набуває зазначених крайніх форм. Табл. 2.15 ілюструє розподіл різних типів податків і міжбюджетних трансфертів, які можуть бути використані для фінансового забезпечення базового рівня державного управління (місцевого самоврядування).

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування передбачає, що такі органи мають достатній обсяг власних фінансових ресурсів для фінансування істотної частини витрат на виконання ними своїх повноважень відповідно до законодавства. Наявність власних фінансових ресурсів забезпечує повноцінний бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів при визначенні видаткових потреб і планових обсягів фінансування в частині власних повноважень. Тому поняття “фінансова автономія” слід відрізнити від поняття “фінансова забезпеченість”, оскільки останнє пов’язане з виконанням зазначеними органами делегованих їм державою повноважень. Власне делегування повноважень передбачає також закріплення обсягу фінансових ресурсів на їх реалізацію.

Фінансові ресурси можуть надаватися у вигляді закріплених загальнодержавних податків та зборів, які повністю або частково зараховуються до місцевих бюджетів, або у формі міжбюджетних трансфертів. На практиці використання лише податкових джерел для фінансування делегованих повноважень є ускладненим, оскільки:

- за органами місцевого самоврядування різного рівня державного управління закріплено делеговані повноваження, які суттєво від-

Таблиця 2.15

Фінансові інструменти місцевого самоврядування

Фінансові інструменти	Особливості застосування
Власні податки	База оподаткування і ставка податку перебувають під контролем місцевих самоврядування
Регулюючі податки	Базу оподаткування встановлює центральний уряд, а ставки можуть встановлювати органи місцевого самоврядування
Податкові розщеплення	Центральний уряд установлює базу оподаткування і ставку податку, але із фіксованою частиною податкових надходжень до місцевих бюджетів (наприклад, на основі пулу різних податкових джерел), яка розподіляється між органами місцевого самоврядування на основі: – обсягу доходів, що збираються в межах кожної адміністративно-територіальної одиниці (принцип походження); – інших критеріїв – зазвичай чисельність населення, видаткові потреби, дохідна спроможність
Загальні трансферти (гранти загального призначення)	Обсяг фінансових ресурсів, які надаються місцевим органам влади, визначає центральний уряд (як правило, із застосуванням формалізованих методів розрахунку – наприклад, на основі рівня податкової спроможності). При цьому уряд уповноважений погоджувати з органами місцевого самоврядування цілі використання таких трансфертів
Спеціальні, цільові трансферти	Загальний обсяг трансферту визначає центральний уряд на основі обсягу витрат бюджету-реципієнта, але в будь-якому разі центральний уряд визначає перелік програм (чи статей витрат), на фінансування яких мають бути використані отримані трансферти

Складено за: *Treisman D. State Corroding Federalism / D. Treisman // Journal of Public Economics. – 2004. – № 88. – Р. 819–843.*

- різняються. Це зумовлює значні відмінності у видаткових потребах різних груп місцевих бюджетів, що ускладнює формування переліку податкових джерел для кожної з таких груп;
- існують об'єктивні відмінності у фіскальній спроможності адміністративно-територіальних одиниць, відповідні органи місцевого самоврядування яких належать до одного рівня державного управління. Ці відмінності викликані різним рівнем соціально-економічного розвитку територіальних громад, а також геоморфологічними, кліматичними чинниками.

Саме тому крім податків та зборів використовуються також міжбюджетні трансферти вирівнювання. При обрахунку обсягів цих трансфертів проводиться аналіз забезпеченості місцевих бюджетів податковими надходженнями для реалізації делегованих повноважень. Тому у вузькому розумінні фінансова забезпеченість – спроможність органів місцевого самоврядування реалізувати делеговані їм повноваження виключно за рахунок закріплених за відповідними місцевими бюджетами податків та зборів. У широкому розумінні це поняття використовується для відтворення всіх фінансових можливостей зазначених органів, що використовуються ними для реалізації делегованих повноважень, тобто як закріплених податків, так і трансфертів вирівнювання. Останній підхід дає можливість оцінити результативність використання всіх інструментів децентралізації, а також ефективність надання суспільних послуг громадянам.

Слід відзначити не лише фіскальну, а й соціальну значимість, оскільки будь-який податок крім фіскальної та регулятивної дії має й побічні, зовнішні для фіску, соціальні наслідки. Тому існує наукова позиція, що фінансові можливості місцевого самоврядування можна істотно поліпшити за рахунок зменшення податкового навантаження на суб'єкти господарювання в регіонах України. За таких умов добробут населення країни зросте за рахунок збільшення суми оборотних коштів, які залишатимуть підприємствам усіх форм власності. У зв'язку з цим доцільним є надання місцевим бюджетам більшої кількості бюджетних трансфертів під виконання делегованих державних повноважень, фінансування яких держава покладає на органи місцевого самоврядування. Фіскальна децентралізація доходів із центрального до місцевих бюджетів є цілком виправданою й економічно ефективною.

Вихідною умовою ефективної реалізації положень бюджетної децентралізації є обґрунтований розподіл повноважень між рівнями державного управління, чітке визначення умов їх делегування. При розподілі

владних повноважень між двома й більше рівнями державного управління використовується класичний інструментарій децентралізації, але при цьому слід ураховувати взаємозалежність важелів та інструментів. Містобудування, водопостачання й водовідведення, вивезення сміття, дошкільна та базова середня освіта, соціальні послуги є основними сферами повноважень органів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн. Тим не менше значні відмінності спостерігаються в межах і розмірах повноважень у кожній названій сфері. Наприклад, відмінності в адміністративно-територіальному устрої (децентралізація, регіоналізація, розмір муніципалітетів) є визначальними факторами, що впливають на обсяги повноважень і функцій місцевого самоврядування.

Головною проблемою бюджетного устрою, основанийого на принципах фіскального федералізму, є саме забезпечення поєднання загальнонаціональних та місцевих інтересів. Якщо розглядати проблему покриття вертикальних фінансових розривів окремо від проблеми горизонтального фінансового вирівнювання, то їх розв'язання не є надто трудомістким. Визначальним є вирішення питання узгодження фінансового інструментарію розв'язання цих двох проблем. В умовах різких змін економічної кон'юнктури, істотного ступеня диференціації доходів громадян надзвичайно складними питаннями, що постають перед державою, є узгодження й упорядкування цих механізмів із метою одночасного врахування різнонаправлених приватних, корпоративних та суспільних інтересів.

Разом із тим бюджетний федералізм не обмежується лише територіальним перерозподілом ресурсів у вигляді фінансової допомоги. Його метою також є забезпечення самодостатності територіальних формувань, стимулювання власних зусиль громад до нарощування економічного потенціалу. Бюджетний федералізм виконує важливу політичну й соціальну функції. Рух бюджетних ресурсів у напрямі від територій до центру об'єднує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом у єдиний державний організм і тим згуртовує націю.

Практична реалізація положень фіскального федералізму має місце в країнах унітарного устрою, зокрема в Україні. Визначення системи місцевого самоврядування в державі, засад організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів місцевого самоврядування, зокрема уточнення організаційно-правової, матеріальної й фінансової основ місцевого самоврядування, подано в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Законом, зокрема, встановлено такі види місцевих бюджетів: бюджет місцевого самоврядування; районний бюджет; обласний бюджет.

Бюджет місцевого самоврядування визначено як план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. За рахунок фінансових ресурсів обласного бюджету забезпечуються спільні інтереси територіальних громад, реалізуються місцеві програми. А за рахунок коштів районного бюджету забезпечуються спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, фінансуються місцеві програми. Районний та обласний бюджети є інструментами системи бюджетного вирівнювання.

Гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на одну особу населення в межах території України визначено як мінімальний рівень соціальних потреб. Розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, формує мінімальний бюджет місцевого самоврядування.

Згаданий Закон уточнює процедуру наділення міських рад правами щодо управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах. Міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району в місті, якщо територіальна громада району в місті шляхом референдуму не прийняла рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті.

Закон регламентує самостійність місцевих бюджетів. Місцеві бюджети не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Закон визначає право органів місцевого самоврядування перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти з урахуванням місцевих умов і особливостей, проте жодним чином не встановлено критерій віднесення бюджетних коштів місцевих бюджетів до власних.

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за умови рішень відповідних рад можуть бути передані органам самоорганізації населення. Делегування повноважень супроводжується передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. Контроль виконання переданих повноважень і використаних коштів здійснюється відповідними радами. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері бюджету, фінансів і цін подано в табл. 2.16.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері бюджету, фінансів і цін

Власні (самоврядні) повноваження	Делеговані повноваження
<p>1. Складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідній раді, забезпечення виконання бюджету.</p> <p>2. Установлення в порядку й межах, визначених законодавством, тарифів на оплату побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами й організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади.</p> <p>3. Установлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, які перебувають у спільній власності територіальних громад.</p> <p>4. Здійснення в установленому порядку фінансування видатків із місцевого бюджету.</p> <p>5. Залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організації незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища.</p> <p>6. Об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організації, вирішення інших питань, які стосуються спільних інтересів територіальних громад</p>	<p>1. Здійснення відповідно до закону контролю отримання зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності.</p> <p>2. Здійснення відповідно до закону контролю отримання цін і тарифів.</p> <p>3. Сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території</p>

Джерело: Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25.

Держава забезпечує фінансову підтримку місцевому самоврядуванню, зокрема бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, контролює законність, доцільність, економність, ефективність витрачання коштів та належний їх облік, гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. За основу обрахунку мінімальних розмірів видатків місцевих бюджетів, а також доходів і трансфертів використовуються нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установленого законом.

Доходи місцевих бюджетів складаються з власних джерел і загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, закріплених у встановленому законом порядку. Законом також обґрунтовано поділ дохідних джерел місцевих бюджетів на власні та закріплені доходи. Закріплені доходи формуються у вигляді загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Дотації та субвенції, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, обласні ради розподіляють між районними бюджетами й бюджетами міст обласного значення. Критерієм розподілу є мінімальні розміри місцевих бюджетів. Кошти, що передаються з державного бюджету обласним бюджетам, також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами можуть розподілятися кошти, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій.

Діюча система формування дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема порядок надання бюджетних трансфертів, не створює стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяє пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а стимулює до прийняття споживацьких підходів. Основними чинниками, зокрема, є:

- відсутність дієвих стимулів у органів місцевого самоврядування для збільшення надходжень до місцевих бюджетів;
- недостатня ефективність інституту місцевого оподаткування;

- непорядкованість незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування;
- відсутність реального впливу органів місцевого самоврядування на формування власних доходів.

Видатки місцевих бюджетів поділяються на видатки, що пов'язані з виконанням повноважень місцевого самоврядування та повноважень органів виконавчої влади.

Аналіз фінансової забезпеченості виконання власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про значну їх обтяженість при реалізації саме державних функцій, адже більше ніж 90 % видатків місцевих бюджетів України пов'язано з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих і лише 10 % – власних повноважень. У загальному фонді місцевих бюджетів закріплені доходи переважають над власними (у співвідношенні 85 до 15 %), що також суперечить принципам бюджетного федералізму й бюджетної децентралізації. Незначна частка власних доходів свідчить про неможливість повною мірою задовольнити всі різноманітні потреби, які виникають на місцевому рівні й пов'язані зі створенням нормальних умов для життєдіяльності громадян. Більше того, склалася ситуація, за якої органи місцевого самоврядування використовують частину власних доходів на фінансування делегованих повноважень, тобто тих, які держава повинна повністю фінансувати за рахунок загальнодержавних коштів. Нестача фінансових ресурсів змушує органи місцевого самоврядування майже всі наявні кошти спрямовувати на фінансування поточних потреб установ, які утримуються з місцевих бюджетів, а також на соціальний захист населення.

Розмір і цільове спрямування видатків, що здійснюються з місцевих бюджетів на потреби територіальних громад, визначаються органами місцевого самоврядування цих громад, а фінансування заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, пов'язаних із районними, обласними радами, проводиться з відповідних районних та обласних бюджетів. Напрями використання бюджетних коштів визначають сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їхні виконавчі органи, які самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів.

У видатковій частині місцевих бюджетів окремо виділяються видатки поточного бюджету й видатки бюджету розвитку. Використання ко-

штів бюджету розвитку здійснюється на фінансування програм соціально-економічного розвитку території, у частині інвестиційної, інноваційної діяльності та інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням. Фінансування бюджетних установ і закладів, що не пов'язане з розширеним відтворенням, належить до видатків поточного бюджету.

Районні та обласні ради затверджують відповідно районні, обласні бюджети, виконання яких у визначених цілях і обсягах здійснюють місцеві державні адміністрації. Держава гарантує достатній обсяг місцевих бюджетів на забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. За відсутності фінансових можливостей покриття видатків місцевих бюджетів, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, шляхом надання дотацій, субвенцій, субсидій, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів.

Вітчизняний досвід і світова практика підтверджують, що визначення набору суспільних благ, за надання яких відповідає держава, в умовах багаторівневості зумовлює необхідність розмежування між рівнями державного управління сфер відповідальності за їх надання. Це, у свою чергу, залежно від обсягів витрат кожного рівня на виконання закріплених за ним функцій, потребує наділення його певною часткою доходів центрального бюджету (пасивне фінансове вирівнювання). Нарешті, невідповідність між власними доходами та видатками потребує певного руху коштів, тобто трансфертів (активне фінансове вирівнювання).

Наприклад, якщо відповідальність за функцію охорони здоров'я покладається на місцеві, а не на загальнодержавні органи влади, у законодавстві має бути вирішено низку питань стосовно її фінансування: по-перше, визначено, звідки місцеві органи влади отримають кошти на фінансування цієї функції – за рахунок власних доходів, розщеплених податків, державних трансфертів (загальних чи цільових, повних чи часткових); по-друге, встановлено, у якій пропорції ці джерела фінансування сполучатимуться, якщо одного з них недостатньо для покриття видатків; по-третє, зафіксовано принципи розподілу наданих державою трансфертих коштів.

ІННОВАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

3.1. УПРАВЛІННЯ СТІЙКІСТЮ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В СИСТЕМІ ІННОВАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Державним фінансам належить ключова роль у вирішенні соціальних проблем, регулюванні економіки, підтримці підприємницької діяльності, зміцненні банківської системи. Важливим завданням у цьому контексті є запровадження фіскальних механізмів, спрямованих на обмеження негативних зовнішніх та внутрішніх впливів на розвиток вітчизняної економіки та вирішення соціальних проблем. Особливого значення набуває використання ресурсів сектору державних фінансів для фінансування програм відновлення економічного зростання, а також забезпечення його високих темпів протягом середньо- та довгострокового періодів.

В умовах перехідної економіки питанням управління стійкістю державних фінансів слід приділяти особливу увагу. Адже за таких умов загострюються ризики розвитку фінансової сфери, посилюється вплив факторів, які спричиняють розбалансування розвитку економіки, підвищують ризики виконання програм фінансування соціальних проектів. Слід також враховувати необхідність залучення ресурсів державних фінансів для впровадження реформ, фінансування структурної перебудови економіки, підтримки інновацій, розширення міжнародного співробітництва.

Водночас в Україні недостатньо розробленими є теоретичні підходи до визначення змісту, форм та рівнів стійкості державних фінансів. Не створено прийнятної системи індикаторів стійкості державних фінансів з урахуванням зарубіжного досвіду та особливостей фінансового й економічного розвитку нашої країни. Фактично не здійснюється постійно-

го моніторингу динаміки індикаторів державних фінансів, спрямованого на визначення їх стану протягом певного періоду. Не запроваджено системи постійного аналізу як їх розвитку в цілому, так і окремих складових¹.

Розглядаючи питання стійкості державних фінансів, слід враховувати, що до їх складу входять різні елементи, розвиток яких відзначається певними особливостями (порівняно з іншими складовими) в рамках сектору державних фінансів загалом. Згідно з методологією, прийнятою в МВФ, публічний сектор складається з сектору державного управління та сектору державних корпорацій. Сектор державного управління охоплює центральний уряд, регіональні органи управління та органи місцевого управління, а державні корпорації поділяються на фінансові та нефінансові².

З економічної точки зору розвиток об'єкта (господарського комплексу в цілому, державного сектору, окремих галузей, господарських організацій тощо) вважається стійким за умов, коли вирішуються поточні проблеми, які виникають у зв'язку з його функціонуванням, а також не створюється загроз для розвитку протягом майбутніх періодів (зокрема, не переноситься навантаження з погашення залучених позик на майбутні покоління*). Стійкість передбачає здатність системи обмежувати небажані впливи³.

Поняття стійкості державних фінансів (*Fiscal Sustainability*) є одним з найпоширеніших термінів, що використовуються при оцінці бюджетної політики, та тісно пов'язане з іншим терміном – платоспроможністю уряду країни (*Credibility*), тобто здатністю платити за своїми боргами. Для покриття дефіциту бюджету та оплати власних боргових зобов'я-

¹ Див.: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Розд.: Стабілізація державного бюджету; Розвиток фінансового сектору.

² Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. – МВФ, 2001. – IX., 230 с.

* Стійкий розвиток дає змогу вирішувати поточні проблеми та не створює загроз для майбутніх поколінь. Заходи з його забезпечення розглядаються як підтримка, підкріплення розвитку. – Див.: Флуд Н. А. Как измерить “устойчивость развития”? / Н. А. Флуд // Вопросы статистики. – 2006. – № 10. – С. 19–29.

³ Абанин С. Л. Финансовая устойчивость и финансовая гибкость как важнейшие характеристики финансового состояния компании / С. Л. Абанин, Д. А. Рязанцев // Финансы, деньги, инвестиции. – 2011. – № 4. – С. 13–17.

зань за попередні періоди уряд, як правило, вдається до внутрішніх та зовнішніх запозичень¹. Проте такі запозичення можливо отримувати, якщо економічні агенти впевнені у вірогідності повернення коштів. Якщо здатність уряду залучати необхідні йому грошові ресурси зникає, він змушений оголосити дефолт. Тому дослідження проблеми стійкості державних фінансів пов'язане з необхідністю не допускати неплатоспроможності за зобов'язаннями держави.

Концепція стійкості державних фінансів, яка використовується науковцями ЄС, відображає спроможність уряду забезпечити фінансування поточного боргу та очікуваних витрат. За їх визначенням стійкість є довготерміновою концепцією та зводиться до здатності країни фінансувати свої витрати. На стійкість державних фінансів впливає співвідношення між публічними зобов'язаннями та джерелами їх фінансування. Подолання розривів між ними потребує прийняття консолідованих програм, спрямованих на зменшення боргів і дефіцитів у майбутніх періодах, а також упровадження реформ у сфері соціального захисту².

За такого підходу обсяги та структура витрат держави протягом певного періоду є величиною визначеною, а тому проблема зводиться до виявлення забезпеченості їх джерелами фінансування. Стійким вважається стан, коли таке фінансування є достатнім протягом як коротко-термінового, так і довгострокового періодів.

На наш погляд, питання стійкості державних фінансів доцільно розглядати ширше. Насамперед потребує уточнення визначення обсягів та структури державних витрат. Витрати держави в період економічної кризи, відновлення економічного зростання, сталого розвитку, впровадження стратегічних реформ мають істотні відмінності. Спрямованість уряду на їх проведення потребує значного збільшення державних витрат, а здійснення пасивної політики, не орієнтованої на забезпечення прискореного розвитку країни, не передбачає таких заходів, тому забезпечити відповідне співвідношення між витратами та обсягами їх фінансування простіше. Але при цьому проблеми модернізації не вирішуватимуться, що по суті означатиме перекладання фінансового навантаження щодо впровадження реформ на майбутні покоління.

¹ *Ермакова Е. А. Методология оценки состояния и устойчивости государственных финансов / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2008. – № 27 (315). – С. 13–18.*

² *Sustainability Report – 2009 // European Economy. – 2009. – № 9. – xii, 160 p.*

Стосовно фінансування витрат, то слід звернути увагу на те, що зведення бюджету з дефіцитом та нарощування (до певних меж) державного боргу навряд чи можна розглядати як ознаки нестійкого стану бюджетної системи. Отже, наявність дефіциту сектору державних фінансів без перевищення його критичних параметрів не можна вважати ознакою неспроможності держави забезпечити фінансування своїх зобов'язань.

Таким чином, розгляд стійкості державних фінансів передбачає, з одного боку, визначення обсягів та структури державних видатків і кредитування. З другого – забезпеченість їх ресурсами, залученими у формі як доходів (державного бюджету, державних цільових фондів, державних корпорацій), так і позик, надходжень від продажу державного майна, відкликання депозитів, розміщених органами державного управління в банках, використання коштів резервних фондів. Заслуговує на увагу також визначення та дотримання допустимих меж збільшення ресурсної бази державних фінансів за рахунок проведення запозичень і здійснення активних операцій з фінансовими активами. Крім того, доцільно враховувати обсяги та структуру платежів, спрямованих на погашення та обслуговування заборгованості держави у попередні періоди.

Отже, можна сформулювати таке визначення: стійкий стан державних фінансів – це стан, за умови досягнення якого повною мірою забезпечується фінансування функцій держави, спрямованих на підтримку економічного зростання та підвищення добробуту громадян, якщо використання джерел фінансування таких функцій не призведе до суттєвого збільшення податкового навантаження, а також заборгованості держави за позиками у довгостроковому періоді.

Окремі науковці вважають, що розгляд стійкості публічних фінансів пов'язаний з аналізом рівня заборгованості та спроможності її обслуговування, а власне стійкість публічних фінансів відображає здатність уряду обслуговувати вартість боргу шляхом використання майбутніх доходів. Боргове наповнення не тотожне з ліквідністю країни (здатністю до погашення боргу протягом короткострокового періоду). З позиції визначення стійкості платоспроможність для центрального уряду слід розглядати в площині міжчасових бюджетних обмежень. Прогнозовані виплати уряду (поточного публічного боргу та дисконтованих сум майбутніх витрат) повинні забезпечуватися дисконтованою вартістю майбутніх доходів. Залежно від часових горизонтів дослідження (обмеженого чи необмеженого) використовуються два індикатори розриву стійкості: S1 та S2. Індикатор S1 показує, що довгострокове корегування структури первинного балансу шляхом збільшення податків або зменшення ви-

трат передбачає досягнення прийнятих показників величини боргу на визначену дату. Розрахунки індикатора S2 передбачають урахування необмеженого (не визначеного на конкретну дату) міжчасового бюджетного регулювання. Вважається, що індикатор S2 є точнішим, а тому ширше використовується у бюджетному нагляді¹.

Проте такий підхід здебільшого спрямований на визначення стійкості сектору не державних фінансів у цілому, а лише однієї їх складової – державного управління. Не можна вважати коректним і положення щодо врахування сукупного боргу лише у порівнянні з доходами та видатками бюджету. Адже погашення та обслуговування державного боргу здійснюється не тільки з використанням ресурсів державного бюджету. Слід враховувати також залучення коштів центральним банком, регіональними та місцевими органами державного управління. В окремих випадках потребують також відображення боргові зобов'язання державних фінансових та нефінансових корпорацій.

Оцінка стану (стійкий чи нестійкий) державних фінансів та визначення заходів забезпечення його стійкості, на наш погляд, передбачає декілька етапів:

- оцінку стійкості кожної його складової (сектор центрального державного управління, сектор загального державного управління, сектор державних фінансових корпорацій, сектор державних нефінансових корпорацій);
- визначення переліку інтегральних показників, які великою мірою відображають стан державних фінансів у цілому (з урахуванням стану та впливу кожного підсектору);
- здійснення моніторингу динаміки індикаторів стійкості державних фінансів протягом визначених періодів;
- проведення оцінки динаміки таких індикаторів протягом поточного та середньо- й довгострокового періодів і визначення загального стану державних фінансів;
- обґрунтування заходів щодо забезпечення стійкості державних фінансів як у поточному, так і в майбутніх періодах.

Стійкість фінансової діяльності органів центрального державного управління визначається через аналіз мобілізації доходів до складу державного бюджету, а також державних цільових фондів та проведення витрат, пов'язаних з виконанням функцій, які вони забезпечують.

¹ Tax Reforms in EU Member States 2011 // European Economy. – 2011. – № 5. – Р. 77.

Проте у зарубіжних країнах здебільшого проводиться аналіз стійкості державного бюджету. Для визначення його стану науковці¹ пропонують використовувати такі показники: мінімальні видатки бюджету (B_{\min}); власні доходи бюджету (A_B); регулюючі доходи бюджету (A_P); бюджетна заборгованість (Z). З їх використанням стійкість бюджету відображається такими показниками:

- абсолютна стійкість: $B_{\min} < (A_B + A_P)$;
- нормальний стан стійкості: $B_{\min} = (A_B + A_P)$;
- нестійкий стан: $B_{\min} > (A_B + A_P - Z)$;
- абсолютно нестійкий стан: $B_{\min} > (A_B + A_P)$.

До показників фінансової стійкості територіальної бюджетної системи можуть належати:

- співвідношення доходів і видатків та динаміка показників їх структури;
- коефіцієнт зміни стійкості, який відображає середньорічний темп зростання доходів (він повинен перевищувати одиницю);
- коефіцієнт збалансованості (співвідношення темпів зростання доходів і видатків) за визначений період;
- середньорічний темп зменшення дефіциту бюджету;
- рівень ротаційності муніципальних районів та міських округів.

Особливого значення набуває визначення стійкості державних депозитних корпорацій.

Індикатори фінансової стійкості – це показники поточного фінансового стану і стійкості фінансових установ країни та їх контрагентів із сектору корпорацій та сектору домашніх господарств. Індикатори включають як агреговані дані окремих установ, так і показники, що дають уявлення про ринки, на яких працюють фінансові установи. Індикатори фінансової стійкості розраховуються і поширюються для використання в макропруденційному аналізі. Такий аналіз містить оцінку і контроль за сильними сторонами та вразливими місцями фінансових систем з метою підвищення фінансової стійкості, зокрема зниження ймовірності краху фінансової системи. МВФ передбачає компіляцію та поширення країнами 40 індикаторів фінансової стійкості: 25 індикаторів для сектору депозитних корпорацій (з яких 12 – основних) і 15 індикаторів для клієнтів сектору депозитних корпорацій, у тому числі: інші фінансові

¹ Шикунова А. Н. К вопросу устойчивости бюджетов административно-территориальных образований / А. Н. Шикунова, С. Г. Алмазов // Финансы и кредит. – 2007. – № 35. – С. 41–46.

корпорації (2 індикатори), нефінансові корпорації (5 індикаторів), домашні господарства (2 індикатори), ліквідність ринку (2 індикатори) і ринки нерухомості (4 індикатори). Національний банк України щокварталу складає та поширює дані за індикаторами фінансової стійкості сектору депозитних корпорацій (банків), з яких 12 – основних і 10 – рекомендованих¹.

Важливим компонентом аналізу стійкості державних фінансів є визначення фінансової стійкості державних нефінансових корпорацій (підприємств). В. В. Ковалев визначає фінансову стійкість підприємства як можливість відповідати за своїми довгостроковими зобов'язаннями. О. С. Філімоненков зводить фінансову стійкість до забезпечення запасів і витрат підприємства джерелами коштів для їх формування. За його визначенням, це такий стан підприємства, коли обсяг його майна (активів) є достатнім для погашення зобов'язань (підприємство є платоспроможним)².

У зарубіжних країнах протягом останніх років державним фінансам належала провідна роль у подоланні наслідків економічної кризи та реалізації програм відновлення економічного зростання. У 2008–2009 рр. фінансування антикризових заходів здійснювалося з використанням ресурсів державних фінансів. Було запроваджено заходи, спрямовані на послаблення жорсткості фіскального регулювання. У багатьох країнах обмежувалося податкове навантаження на підприємництво, значні обсяги бюджетних коштів спрямовувалися на підтримку банківської системи та реального сектору економіки, зростали соціальні витрати. За умов зменшення обсягів залучених доходів до бюджетів державних цільових фондів їх видатки підтримувалися на досягнутому рівні. Загострилися проблеми капіталізації державних фінансових та нефінансових корпорацій. Збільшення обсягів ресурсів, необхідних для фінансування державних витрат, здійснювалося шляхом нарощування запозичень. Наслідком цього стало, з одного боку, обмеження негативних тенденцій розвитку економіки, з другого – посилення тиску на державні фінанси. Різко збільшилися обсяги дефіциту державних бюджетів та державних запозичень, які спрямову-

¹ Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=270346C79B7D49DE5EA864869F9E3653?art_id=58001&showTitle=true.

² Ковалев В. В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности / В. В. Ковалев. – М. : Финансы и статистика, 1995. – С. 332; Філімоненков О. С. Финансы підприємств : навч. посіб. / О. С. Філімоненков. – К. : Ельга : Ніка-центр, 2002. – С. 304.

валися на забезпечення фінансування видатків, не покритих доходами, відзначалася тенденція до стрімкого нарощування державного та гарантованого державою боргу.

До факторів, які зумовили зростання ризиків розвитку державних фінансів, належали: зниження ділової активності, погіршення стану фінансової сфери, низька результативність валютно-кредитного регулювання, накопичення значних обсягів соціальних зобов'язань. Посилення тиску на державні фінанси призвело до загострення проблем залучення доходів як на вітчизняних, так і на зарубіжних ринках, оскільки зростає дохідність боргових запозичень. Водночас можливості адекватного зменшення витратної частини виявилися обмеженими. Наслідком стало зростання обсягів фінансування шляхом залучення позик, що призвело до швидкого накопичення державного боргу. За таких умов відзначалося зниження ліквідності державних фінансів та посилення залежності фінансування від міжнародних ринків. Натомість органи державного управління виявилися обмеженими у виборі заходів реагування на нові як внутрішні, так і зовнішні виклики.

У післякризовий період у зарубіжних країнах, з одного боку, було взято курс на проведення жорсткішої політики щодо розвитку державних фінансів, яка спрямовувалася на обмеження витрат у державному секторі, консолідацію бюджетної системи, підвищення фінансової дисципліни та ефективності витрачання державних ресурсів, впровадження заходів, спрямованих на реформування пенсійної системи, посилення контролю за формуванням та використанням активів сектору державних фінансів, створення (розширення) стабілізаційних фондів. Метою такої політики стало зменшення дефіциту державних фінансів, обмеження державних запозичень та державного боргу. З другого боку, зростало державне фінансування заходів, спрямованих на сприяння розвитку бізнесу, розширення програм зайнятості, підвищення енергоефективності, підтримку малозабезпечених верств населення тощо.

Протягом 2011 р. у розвинутих країнах дефіцит державних бюджетів значно зменшився. Заходи фіскального регулювання, запроваджені у посткризовий період, спрямовувалися на зміцнення фінансової стійкості державних фінансів на середньострокову перспективу. Заплановано продовження такої політики і протягом середньострокового періоду (2012–2015 рр.). Водночас органи державного управління намагаються обмежити її негативний вплив на економічне зростання, зайнятість та інфляційні процеси. Продовжується впровадження інструментів, спрямованих на обмеження обсягів державної заборгованості та фінансу-

вання її погашення й обслуговування шляхом залучення неринкового (бюджетного) фінансування¹.

У зарубіжних країнах впровадження антикризових заходів здійснювалося з дотриманням таких підходів: недопущення різкого погіршення соціальних стандартів (наслідком чого стало збереження високих соціальних зобов'язань з боку держави), створення належних умов для розвитку підприємницької діяльності, надання державної допомоги тим підприємствам і установам (як державного, так і приватного сектору), які мають стратегічне значення, підтримка (шляхом бюджетної та грошово-кредитної політики) банківської системи. Характерним виявилось й те, що збільшення обсягів ресурсів сектору державних фінансів не передбачалося досягнути шляхом суттєвого підвищення рівня оподаткування (наголос було зроблено в основному на необхідності додаткових вилучень доходів заможних громадян). Не впроваджувалися також масштабні програми скорочення обсягів державних витрат. Вихід було знайдено в забезпеченні фінансування антикризових програм шляхом збільшення державних запозичень, проведенні додаткової грошової емісії (США), скороченні окремих неефективних (з точки зору вирішення соціальних та економічних проблем) бюджетних видатків, впровадженні цілеспрямованіших (на обмеження кризових явищ) податкових преференцій, посиленні жорсткості грошово-кредитного регулювання (підвищенні вимог до проведення кредитних операцій), зміні пріоритетів і методів державного регулювання фінансової та економічної сфер, зміцненні координації державної фінансової політики в межах регіональних міждержавних об'єднань.

Для подолання економічної кризи та надання допомоги економічним суб'єктам і національним економікам у багатьох зарубіжних країнах збільшили державні витрати. За умов зниження попиту на ринках та скорочення обсягів виробництва це призвело до зменшення доходів та загострення бюджетного дефіциту. Значно зросла державна заборгованість. У свою чергу, це може викликати нову хвилю корпоративних бор-

¹ Див.: ЕЦБ раздал ультрадешевые деньги // Экономические известия. – 2011. – 22 дек. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2011/12/30/311648>; Греция как катализатор европейского экономического краха // Экономическая безопасность. – 2011. – 11 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ekonbez.ru/news/cat/12913>; Спасибо, что живые. Страны ЕС приближаются к краху еврозоны // Корреспондент.net [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/business/economics/1304223/print>.

гових криз, оскільки провідні банки є власниками великих пакетів державних боргових зобов'язань¹.

У післякризовий період виникли нові проблеми, які потребували вирішення, а саме: накопичення значних обсягів державного боргу (наслідком чого стала необхідність різкого збільшення витрат на його погашення та обслуговування), зниження ділової активності (що спричинило збільшення державної допомоги фінансовому і реальному секторам економіки), загострення ризиків фінансування соціальних програм (пенсійних виплат, допомоги малозабезпеченим, дотування витрат на енергоносії), погіршення фінансового стану державних корпорацій (зростання заборгованості за виплатою позик, низький рівень капіталізації). Тому державна фінансова політика потребувала значних змін.

Наразі вона спрямовується на: обмеження надмірного боргового навантаження та зменшення витрат з погашення державного боргу (що, як передбачається, стане основою зменшення обсягів бюджетних дефіцитів, а також зупинення зростання зобов'язань з обслуговування державної заборгованості за залученими позиками); зменшення соціальних зобов'язань (шляхом впровадження більш виважених соціальних програм, спрямованих на надання державної допомоги лише тим, хто її потребує); скорочення допомоги фінансовому та державному секторам економіки (шляхом обмеження пільг і субсидій); зменшення обсягів квазіфіскальних операцій та заборгованості державних корпорацій; обмеження надання субсидій та державних гарантій, фінансування заходів з підтримки платоспроможного попиту; впровадження досконаліших механізмів формування та використання внутрішніх заощаджень; обмеження залучення зовнішніх позик; зменшення впливу державних внутрішніх запозичень на умови залучення ресурсів на борговому ринку з боку приватних підприємств.

Для вирішення проблем розвитку державних фінансів у країнах ЄС передбачається запровадження жорсткої фінансової дисципліни у сфері державних фінансів та автоматичне застосування штрафних санкцій за порушення бюджетної дисципліни з боку окремих країн. Таким чином, буде підвищено відповідальність країн за невиконання вимог бюджетної дисципліни. Є також пропозиції надання допомоги за рахунок коштів Європейського стабілізаційного фонду тільки тим державам, які дотримуються вимог щодо бюджетного дефіциту та державного боргу².

¹ Хейфец Б. Риски долговой политики России на фоне глобального долгового кризиса / Б. Хейфец // Вопросы экономики. – 2012. – № 3. – С. 80–96.

² Евро: дисциплинарный год // Фондовый рынок. – 2012. – № 3. – С. 10–14.

У зарубіжних країнах у зв'язку з кризою запроваджували заходи, пов'язані з видатковою та дохідною частинами бюджету для стимулювання сукупного попиту і підтримки фінансових ринків. Країни ЄС зупинили до 2013 р. виконання норм Пакту стабільності та зростання, яким було встановлено допустимі норми дефіциту та державного боргу. З метою підвищення стійкості державних фінансів та обмеження ризиків неплатоспроможності уряду більшість країн розробила плани поліпшення бюджетного балансу на середньостроковий період. Зменшення дефіциту передбачається за рахунок скорочення видатків, зокрема інвестиційних, з оплати праці державних службовців, зупинення індексації пенсій, скасування соціальних трансфертів, зменшення видатків регіональних бюджетів, а також збільшення доходів. В окремих країнах зменшення бюджетних видатків компенсується податковим стимулюванням, проте більшість країн використовує заходи щодо їх зменшення. Реформи, спрямовані на підвищення стійкості державних фінансів, як правило, проводяться у посткризовий період¹.

З метою вирішення зазначених проблем у розвинутих країнах запроваджуються заходи фіскальної консолідації, які спрямовуються на зменшення первинного балансу державного бюджету (балансу без урахування процентних платежів). Насамперед передбачається обмеження державних витрат, що, як правило, менш негативно впливає на розвиток економіки, ніж підвищення оподаткування. Водночас використовуються заходи, спрямовані на збільшення ресурсної бази сектору державних фінансів шляхом підвищення оподаткування, проте меншою мірою. Прикладом може бути Греція, де впровадження заходів фіскальної консолідації націлено на зменшення частки дефіциту державного бюджету до 5 % від ВВП до 2013 р., що передбачається переважно шляхом зниження витрат².

У Німеччині взято курс на досягнення збалансованого бюджету, починаючи з 2014 р., а також скорочення державного боргу з 82 % ВВП у 2012 р. до 73 % у 2016 р. З 2012 р., згідно зі стабілізаційною програмою уряду, середньостроковою метою в проведенні бюджетної політики є досягнення структурного дефіциту максимум у 0,5 % ВВП. Таким чином, не тільки фактичний, а й структурний бюджет буде збалансованим³.

¹ Митрохин В. В. Повышение устойчивости государственных финансов: анализ международного опыта / В. В. Митрохин, С. А. Власов // Компетентность. – 2010. – № 8. – С. 50–54.

² Fiscal Consolidation // The Economist. – 2012. – May 26. – P. 81.

³ Германия сбалансирует бюджет к 2014 г. // Экономические известия. – 2012. – 19 апр.

3.1.1. Інноваційні підходи до забезпечення стійкості державних фінансів у країнах Європейського Союзу

За визначенням МВФ, індикатори фінансової стійкості (FSI) – індикатори поточного фінансового здоров'я й міцності фінансових установ країни та їх контрагентів – корпорацій та домогосподарств. Вони включають як агреговану інформацію окремих установ, так і індикатори, що характеризують ринки, на яких функціонують фінансові установи. Індикатори фінансової стійкості розраховуються з метою проведення макропруденційного аналізу (macroprudential analysis) – оцінки та нагляду за міцністю й вразливістю фінансової системи для посилення її фінансової стійкості та обмеження ймовірності виникнення криз у фінансовій системі¹.

Для визначення фінансової стабільності використовуються як кількісні, так і якісні індикатори, що допомагають аналізувати й оцінювати стійкість фінансового сектору та економічні й інституційні чинники, що її визначають. Основними інструментами кількісної частини є *системи завчасного попередження* (Early Warning Systems) і макропруденційний нагляд. Останній охоплює аналіз індикаторів фінансової стійкості, а також стрес-тести, що показують реакцію системи на різноманітні шоки. Крім того, він включає оцінювання ризиків, які фінансовий сектор може спричинити для економіки.

Засади забезпечення стійкості державних фінансів у країнах – членах ЄС встановлені Договором про Європейський Союз та Договором про функціонування Європейського Союзу. У ст. 3(3) Договору про Європейський Союз зазначено: “Союз функціонує заради сталого розвитку Європи, що ґрунтується на збалансованому економічному зростанні та ційовій стабільності, конкурентоспроможній соціальній ринковій економіці, спрямованій на повну зайнятість та соціальний прогрес, високому рівні захисту і дедалі кращому стані довкілля”².

Відповідно до ст. 5(1) Договору про функціонування Європейського Союзу держави-члени координують економічну політику в межах Союзу. З цією метою Рада ухвалює заходи, зокрема загальні керівні принци-

¹ IMF. Financial Indicators. Compilation Guide. – Washington, DC : IMF, 2006. – P. 1.

² Consolidated Version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – С 83. – Vol. 53. – P. 17.

пи щодо такої політики. До держав-членів, валютою яких є євро, застосовуються спеціальні положення¹.

Ухвалення Пакту стабільності та зростання (Stability and Growth Pact 1997) мало на меті гарантувати дотримання країнами – учасницями Економічного і монетарного союзу єдиних правил функціонування державних фінансів та бюджетної дисципліни після впровадження єдиної валюти. Пакт стабільності та зростання передбачає конвергенцію основних макропоказників державних фінансів, інфляції і процентних ставок. Він також встановлює жорсткі обмеження для країн – учасниць Економічного і монетарного союзу при проведенні ними бюджетної політики.

У листопаді 2011 р. зміни до Пакту стабільності та зростання внесені Регламентом № 1175/2011 Європейського Парламенту і Ради. Вони спрямовані на посилення координації економічної та фінансової політики держав – членів ЄС шляхом оцінювання і моніторингу національних програм стабільності та конвергенції з боку Ради і Європейської Комісії з метою попередження виникнення надмірного дефіциту бюджету загального уряду задля підтримання в межах Союзу зростання та зайнятості².

Кожна держава ЄС повинна мати середньострокові цілі для бюджетної позиції (у межах країн зони євро від 1 % ВВП до профіциту циклічно скоригованого бюджету загального уряду). При обчисленні циклічно скоригованого бюджету загального уряду не враховуються одноразові операції, що дають тимчасовий бюджетний ефект, який не призводить до сталої зміни міжчасового бюджетного становища³. Прикладами одноразових операцій є: продаж нефінансових активів, зокрема державного майна; надходження від аукціонів з реалізації державних ліцензій; короткострокові надзвичайні витрати, які виникають у результаті стихій-

¹ Consolidated Version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – С 83. – Vol. 53. – P. 52.

² Regulation (EU) № 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) № 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and surveillance and coordination of economic policies // Official Journal of the European Union. – 2011. – 23 nov. – L 306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – P. 12–24.

³ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_%28consolidated%29_en.pdf. – P. 4.

них лих; податкові амністії; доходи від трансферу пенсійних зобов'язань і активів.

Середньострокові бюджетні цілі повинні переглядатися кожні три роки з урахуванням впливу структурних реформ на стійкість державних фінансів. Вони мають бути включені до середньострокових бюджетних рамок країни відповідно до глави V Директиви Ради 2011/85/ЄС від 08.11.2011¹. Програми стабільності та конвергенції повинні базуватися на найімовірнішому макрофіскальному сценарії або на найобережнішому (найменш витратному) сценарії розвитку з урахуванням останніх оновлених прогнозів Європейської Комісії.

Інформація про зміст національних програм стабільності та про стан їх виконання має надаватися Європейській Комісії на гармонізованій базі даних, включаючи дані за попередній, поточний і наступні три роки. Така інформація повинна бути доступною для громадськості.

Відповідно до Регламенту Ради від 08.11.2011 № 1177/2011 впроваджено нові правові норми щодо прискореного виконання встановлених процедур в умовах надмірного дефіциту загального уряду². Зокрема, посилено роль Ради і Європейської Комісії у процесах нагляду за виконанням встановлених процедур. Згідно зі ст. 126 Договору про функціонування Європейського Союзу держави-члени повинні уникати надмірного бюджетного дефіциту. Комісія провадить моніторинг розвитку бюджетної ситуації та розміру державного боргу в державах-членах. Зокрема, вона перевіряє дотримання бюджетної дисципліни на підставі двох критеріїв:

- а) чи співвідношення запланованого або фактичного державного дефіциту до валового внутрішнього продукту перевищує контрольне значення, окрім випадків, коли:
 - це співвідношення істотно та безперервно зменшувалося й досягло рівня, близького до контрольного значення (3 % ВВП);

¹ Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States // Official Journal of the European Union. – P. 46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>.

² Council Regulation (EU) № 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) № 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedures // Official Journal of the European Union. – P. 33–40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:EN:PDF>.

- або, навпаки, перевищення контрольного значення є винятковим і тимчасовим, а співвідношення лишається близьким до контрольного значення;
- б) чи співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту перевищує контрольне значення, окрім випадків, коли таке співвідношення достатньою мірою зменшується та в задовільному темпі наближається до контрольного значення (60 % ВВП).

Регламент Ради № 1177/2011 встановив, що перевищення контрольного значення дефіциту бюджету загального уряду визнається винятковим лише тоді, коли в результаті незвичайної події (*unusual event*) поза контролем держави-члена здійснено істотний вплив на фінансовий стан загального уряду, або погіршення бюджетного стану є результатом різкого економічного спаду. Регламентом встановлено новий контрольний показник скорочення валового боргу загального уряду. Відтепер визначено, що валовий суверенний борг країн зони євро, у яких він перевищує 60 % ВВП, зменшується достатньою мірою та в задовільному темпі наближається до контрольного значення лише у разі його скорочення щороку на 1/20 порівняно із середнім показником за попередні три роки. Також встановлено розмір штрафних санкцій за невиконання зазначених вимог (постійний компонент санкцій становить 0,2 % ВВП, величина змінної складової залежить від стану виконання бюджету загального уряду)¹.

Загалом у листопаді 2011 р. з метою посилення економічного управління та керованості фіскальної сфери в рамках ЄС було ухвалено шість правових актів (п'ять регламентів і одна директива), які набрали чинності 13 грудня 2011 р. Для цілей нашого дослідження особливе значення мають два нормативних документи: Регламент Європейського Парламенту і Ради № 1176/2011 від 16.11.2011 щодо попередження та коригування макроекономічних дисбалансів і Регламент Європейського Парламенту і Ради № 1174/2011 від 16.11.2011 щодо впровадження заходів коригування надмірних макроекономічних дисбалансів у межах

¹ Council Regulation (EU) № 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) № 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedures // Official Journal of the European Union. – P. 35, 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:EN:PDF>.

зони євро¹. Цими законодавчими актами впроваджено новий порядок нагляду, скерований на попередження та коригування макроекономічних дисбалансів (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP), посилення дієвості й своєчасності застосування заходів коригування.

Метою MIP на етапі запобігання є якомога швидше виявлення загрози виникнення дисбалансів. У разі існування серйозних дисбалансів держава – член ЄС має запровадити детальний план задля досягнення цілей коригування та забезпечити реалізацію заходів щодо ефективного виконання плану. MIP створюється на основі методу “двох кроків”. Перший крок передбачає створення механізму сигналів тривоги (Alert Mechanism), який виконує функцію певного фільтра (ст. 3 Регламенту ЄС № 1176/2011). Метою механізму сигналів тривоги є зосередження уваги органів державного управління на отриманих шляхом проведених спостережень ризиках та ідентифікація країн, щодо яких необхідно застосувати заходи другого кроку – більш глибокий аналіз для того, щоб оцінити їхню вразливість і обґрунтувати дієві заходи подальшої економічної політики.

Механізм сигналів тривоги містить матрицю макроекономічних і макрофінансових індикаторів (Scoreboard) для ранньої ідентифікації та своєчасного моніторингу внутрішніх і зовнішніх дисбалансів. Згідно зі ст. 4 Регламенту ЄС № 1176/2011 матриця індикаторів має включати індикативні порогові значення, котрі відображають рівень тривоги щодо стану того чи іншого індикатора (табл. 3.1). Європейська Комісія зобов’язана удосконалювати та поновлювати індикатори як мінімум один раз на рік.

Відповідно до шостого видання “Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції” валовий обсяг зовнішнього боргу з 2012 р. подається за такими фінансовими інструментами:

- боргові цінні папери;
- кредити;

¹ Regulation (EU) № 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – P. 25–32 ; Regulation (EU) № 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – P. 8–11.

Таблиця 3.1

**Індикатори макроекономічних і макрофіскальних дисбалансів
у державах – членах Європейського Союзу**

Показники	Внутрішні дисбаланси			Зовнішні дисбаланси		
	Валовий зовнішній борг, % ВВП	Борг приватного сектору, % ВВП	Кредити приватному сектору, % ВВП	Середньорічний баланс поточного рахунку за три останні роки	Чиста міжнародна інвестиційна позиція, % ВВП	Реальний ефективний обмінний курс, % зміни за три роки
Порогове значення індикатора	+60 %	160 %	+15 %	+6/-4 %	-35 %	+/-5 % (Єврозона) +/-11 % (поза Єврозоною)
Період для обчислення порогового значення	-	1995–2007	1995–2007	1970–2007	Наявні дані за перший рік середини 1990-х років – 2007 р.	1995–2007
Додаткові індикатори	-	Борг приватного сектору на консолідованій основі; середньорічний темп зростання фінансових зобов'язань неконсолідованого фінансового сектору	Відсоток зміни зобов'язань неконсолідованого фінансового сектору	Відношення поточного рахунку до ВВП; відношення поточного і капітального рахунків до ВВП; відношення чистого торговельного балансу енергетичними товарами до ВВП	Відношення чистого зовнішнього боргу до ВВП; відношення прямих іноземних інвестицій до ВВП	Відсоток зміни реального ефективного обмінного курсу протягом трьох років відносно інших країн зони євро

Джерело: European Commission. Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances // Occasional Paper. – 2012. – № 92. – Febr. – P. 28.

- валюта і депозити;
- торгові кредити та аванси;
- інші боргові зобов'язання;
- прямі інвестиції: міжфірмовий борг.

Фінансовий лізинг, отриманий від нерезидентів, вважається позицією і враховується у складі валового зовнішнього боргу.

Приватний борг як складова валового зовнішнього боргу складається з боргових зобов'язань банків-резидентів (сектор “банки”) та підприємств-резидентів (сектор “інші сектори”). Заборгованість банків та підприємств, що мають державну частку власності, обліковується у складі приватного боргу. Кредити, надані компаніям під гарантії уряду, класифікуються як зобов'язання інших секторів. Погашення боргових зобов'язань шляхом постачання товару та/чи надання послуги враховується при визначенні обсягу валового зовнішнього боргу.

Заборгованість, що виникає внаслідок накопичення нарахованих, але не сплачених згідно з графіком періодичних процентних та інших платежів, включається до валового зовнішнього боргу. Ці зобов'язання не враховуються у загальній вартості базового інструмента, а реєструються в категорії “інші боргові зобов'язання”. З 2012 р. відповідно до вимог шостого видання “Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції” МВФ прострочені зобов'язання обліковуються за відповідними базовими фінансовими інструментами.

Міжфірмовий борг підприємств прямого інвестування перед прямими іноземними інвесторами враховується у складі валового зовнішнього боргу і ставиться в окрему позицію.

Міжнародна інвестиційна позиція (МІП) відображає накопичені запаси зовнішніх фінансових активів та пасивів країни, всі зовнішні фінансові вимоги та зобов'язання держави. Дані МІП включають такі категорії: прямі інвестиції (акціонерний капітал, реінвестовані доходи, інший капітал); портфельні інвестиції (цінні папери, що дають право на участь у капіталі, боргові цінні папери); інші інвестиції (торгові кредити, кредити та позики, валюта та депозити, інші вимоги та зобов'язання); резервні активи (монетарне золото, спеціальні права запозичення, резервна позиція в МВФ, активи в іноземній валюті, що складаються з готівкових коштів, депозитів, цінних паперів та інших вимог). Складання статистики МІП здійснюється з використанням методу графіка платежів (due-for-payment), а за окремими зобов'язаннями банків за борговими цінними паперами – методу нараховувань (accrual accounting recording bases).

Як свідчать дані табл. 3.2, за показником відношення валового боргу держави до ВВП лише 13 країн ЄС у 2011 р. відповідали критерію Маастрихтського договору (не більше 60 % ВВП). Після набуття чинності Договором про функціонування Європейського Союзу цей показник зафіксовано у Протоколі № 12 “Про процедуру щодо надмірного дефіциту”, який є невід’ємною частиною установчих договорів ЄС. Найбільш гостро боргова проблема постає у Греції (171 % ВВП), Італії (121), Португалії (108), Ірландії (106) та Бельгії (98 % ВВП). 14 березня 2012 р. країни – учасниці зони євро ухвалили рішення про надання фінансової допомоги Греції у розмірі 39,4 млрд євро – першої частини з другого пакета позик загальним обсягом 130 млрд євро. Внесок Європейського стабілізаційного фонду становитиме 109 млрд євро, з яких 48 млрд євро будуть спрямовані на рекапіталізацію банків Греції. Після ухвалення рішення про списання частини державного боргу приватними кредиторами на суму 107 млрд євро МВФ вирішив надати Греції 28 млрд євро кредитної підтримки протягом чотирьох років¹.

Зростання заборгованості приватного сектору зумовлено здійсненням програм великомасштабної кредитної підтримки з боку держави в умовах останньої фінансово-економічної кризи. Така підтримка у більшості країн спрямовувалася на стимулювання внутрішнього попиту за рахунок поживлення діяльності реального сектору економіки. У Німеччині, яка є локомотивом економіки Євросоюзу, у 2011 р. підвищення внутрішнього попиту забезпечило зростання ВВП на 2,1 % (при загальному зростанні 3 % протягом року). Скорочення банківського кредитування приватних підприємств нефінансового сектору протягом 2010 р. спостерігалось у Бельгії (–2 %), Німеччині (–0,1), Нідерландах (–2,9), Ірландії (–20,2 %), а також у країнах Балтії (Естонія, Латвія, Литва)².

З початку глобальної кризи до кінця 2009 р. прямі фіскальні витрати на підтримку фінансового сектору в країнах, де мали місце системні банківські кризи, у середньому становили 4,9 % ВВП. Ці витрати включали суми прямого бюджетного фінансування та позабюджетних витрат

¹ Greece over halfway to recovery, says PM // The Financial Times. – 2012. – 18 March; IMF Executive Board Approves € 28 Billion Arrangement under Extended Fund Facility for Greece [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1285.htm>.

² Interim Forecast / European Commission. – 2012. – Febr. – P. 6, 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2012/2012-02-23-interim-forecast_en.pdf.

Таблиця 3.2

**Матриця макроекономічних і макрофіскальних індикаторів
у державах – членах ЄС у 2011 р.**

Країна	Внутрішні дисбаланси			Зовнішні дисбаланси		
	Валовий борг держави, % ВВП	Борг приватного сектору, % ВВП	Кредити приватному сектору, % ВВП	Середньорічний баланс поточного рахунку за три останні роки	Чиста міжнародна інвестиційна позиція, % ВВП	Реальний ефективний обмінний курс, % зміни за три роки
<i>Порогове значення</i>	60	160	15,0	-4 / +6	-35,0	±5 / ±11
Бельгія	98	236	11,6	-0,3	65,7	-0,5
Болгарія	16	146	-6,7	-3,4	-85,6	3,1
Чехія	41	78	2,5	-3,0	-49,3	0,3
Данія	47	238	-2,2	5,0	24,5	-1,7
Німеччина	81	128	4,8	5,9	32,6	-3,9
Естонія	6	133	6,8	2,8	-57,8	0,8
Ірландія	106	310	4,0	0,0	-96,0	-9,1
Греція	171	125	-5,5	-10,4	-86,1	3,1
Іспанія	69	218	-4,1	-4,3	-91,7	-1,3
Франція	86	160	4,0	-1,6	-15,9	-3,2
Італія	121	129	2,6	-2,9	-20,6	-2,1
Кіпр	71	288	16,1	-8,4	-71,3	-0,9
Латвія	42	125	-2,5	3,1	-73,3	-0,6
Литва	39	70	-0,8	0,0	-52,6	3,6
Люксембург	18	326	2,5	7,5	107,8	0,8
Угорщина	81	167	6,4	0,6	-105,9	-3,3
Мальта	71	210	2,2	-4,3	5,7	-3,0
Нідерланди	66	225	0,7	7,5	35,5	-1,6
Австрія	72	161	4,1	2,2	-2,3	-1,0
Польща	56	80	7,1	-4,6	-63,5	-10,9
Португалія	108	249	-3,2	-9,1	-105,0	-1,9
Румунія	33	72	1,8	-4,3	-62,5	-2,4
Словенія	47	128	1,9	-0,4	-41,2	-0,3
Словаччина	43	76	3,3	-2,1	-64,4	4,3
Фінляндія	49	179	4,6	0,6	13,1	-1,3
Швеція	38	232	6,3	6,6	-8,3	3,9
Великобританія	85	205	1,0	-2,2	-17,3	-7,1

Джерело: Alert Mechanism Report – 2013 / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012-11_en.pdf. – Р. 24.

державних установ, які надавали підтримку фінансовому сектору. За їх рахунок були профінансовані програми поповнення капіталу банків, надання бюджетних позик, викупу державою активів фінансових установ. Протягом 2007–2009 рр. прямі фінансові витрати держави на підтримку банківського сектору дорівнювали (% ВВП): Франція – 1; Німеччина – 1,4; Австрія – 4,1; Бельгія – 5; Великобританія – 8,7; Ірландія – 7,6; Нідерланди – 12,7; Іспанія – 13. Окрім того, здійснювалися програми надання державних гарантій банкам (% ВВП): Франція – 0,3; Австрія – 0,6; Німеччина – 6,1; Бельгія – 7,7; Нідерланди – 10,8; Великобританія – 14,5. Для порівняння зазначимо, що в Україні державна підтримка банківського сектору здійснювалася лише у формі поповнення капіталу банків – загальні витрати становили 4,8 % ВВП¹.

Європейська Комісія виокремила три групи країн за показником S2: вище 2 % – середній ризик; вище 6 % – високий ризик; до 2 % – низький ризик. За прогнозом Комісії за умови повного виконання фіскальних планів, зафіксованих у поточних програмах стабілізації (держави зони євро) або конвергенції (країни ЄС, які не входять до зони євро), у 2020 р. більше 2/3 держав – членів ЄС матимуть розрив довгострокової стійкості публічних фінансів (S2), що перевищує 2 %; у п'яти країнах індикатор S2 матиме значення більше 6 % (Іспанія, Румунія, Кіпр, Греція, Словенія)².

З метою посилення інтеграції в економічній і фіскальній сферах 2 березня 2012 р. 25 держав – членів ЄС уклали Договір про стабільність, координацію й управління Економічним і монетарним союзом³. Новий фіскальний пакт не підписали дві країни ЄС – Великобританія і Чехія. Згідно з Договором структурний дефіцит загального уряду країни не повинен перевищувати 0,5 % ВВП у ринкових цінах. Зазначена норма щодо максимального рівня структурного бюджетного дефіциту має бути внесена до національного законодавства держав – членів ЄС (перевага повинна надаватися відповідним змінам до конституції країни, які

¹ IMF Working Paper. Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly / prepared by L. Laeven, F. Valencia. – 2010. – № 146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>. – Р. 33, 34.

² Public finances in EMU – 2011 // European Economy. – 2011. – № 3. – Р. 49, 138.

³ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – Brussels, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00scg26_en12.pdf. – 24 р.

слід внести протягом одного року з дня набрання чинності Договором). Передбачено створення централізованого коригувального механізму, який буде автоматично задіяний у разі перевищення встановленої межі 0,5 % ВВП для структурного дефіциту. Контрольний показник для валового державного боргу збережено на рівні 60 % ВВП. Якщо показник відношення валового державного боргу до ВВП істотно нижчий 60 % і ризики порушення довгострокової стійкості публічних фінансів є низькими, держава може зафіксувати в рамках середньострокових бюджетних цілей структурний дефіцит на рівні 1 % ВВП у ринкових цінах (ст. 3.1 Договору).

Європейський суд отримав право накладати штрафні санкції на держави ЄС у разі порушення встановлених фіскальним пактом критеріїв. Відповідно до ст. 260 Договору про функціонування Європейського Союзу звернення до Суду готує Європейська Комісія. Розмір штрафних санкцій не може перевищувати 0,1 % ВВП країни, що порушила встановлені фіскальним пактом контрольні показники. Якщо країна-порушниця входить до зони євро, отримані кошти спрямовуються до Європейського стабілізаційного механізму (European Stability Mechanism). У разі застосування штрафних санкцій до інших держав ЄС отримані кошти скеровуються до загального бюджету Європейського Союзу (ст. 8.2 Договору).

Договір про стабільність, координацію і управління Економічним і монетарним союзом набирає чинності після його ратифікації парламентами 12 країн – членів зони євро. Починаючи з 1 березня 2013 р., фінансова допомога в рамках Європейського стабілізаційного механізму надаватиметься за умови ратифікації Договору і транспозиції норм фіскального пакту в національне законодавство.

У державах – членах ЄС залежно від двох часових горизонтів дослідження (обмеженого чи необмеженого) розраховуються два індикатори розривів стійкості публічних фінансів, які відображають обсяги перманентного бюджетного коригування, необхідного для впевненості в тому, що міжчасові бюджетні обмеження будуть виконані.

Індикатор S_1 показує, що довгострокове коригування структури первинного балансу шляхом збільшення податків або зменшення витрат потребує досягнення показників боргу у 60 % до ВВП у 2060 р., включаючи будь-які додаткові витрати (на прогнозовану дату порівняно з теперішнім періодом), які зростають внаслідок старіння населення. Вибір граничного показника для індикатора S_1 пов'язаний з величиною порогового боргу, який встановлено Договором про функціонування Європейського Союзу.

Формула розрахунку індикатора стійкості S_1 має такий вигляд¹:

$$S_1 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}}_A + \underbrace{\frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1}}_B - \underbrace{\frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB(\text{ageing})_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}}_C, \quad (3.1)$$

де t – індекс певного року;

t_0 – попередній рік щодо початкового року горизонту довгострокового прогнозу;

D_t – скоригований валовий державний борг, % ВВП;

PB_t – структурний первинний баланс, % ВВП;

ΔPB_t – зміна структурного первинного балансу порівняно з базовим роком $PB_t = PB_0 + \Delta PB$, % ВВП;

$\Delta PB_t = \Delta PB(\text{ageing})_t + \Delta PI_t$ – зміна структурного первинного балансу дорівнює сумі зміни структурного первинного балансу, що зумовлена змінами видатків бюджету, пов'язаних зі старінням населення та змінами доходу від власності;

$\Delta PB(\text{ageing})_t$ – зміна структурного первинного балансу, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно з базовим роком відносно ВВП, тобто така зміна не відображає потоків доходу від власності протягом прогнозованого періоду;

PI_t – дохід від власності, % ВВП;

ΔPI_t – зміна доходу від власності порівняно з базовим роком моделі, % ВВП;

r – різниця між номінальною процентною ставкою та темпом зростання номінального ВВП: $1+r = \frac{1+R}{1+G}$, де R та G відповідно номінальна процентна (або дисконтна) ставка і темп зростання номінального ВВП.

Індикатор S_1 включає такі складові (%): необхідне коригування початкової бюджетної позиції; коригування з метою досягнення нормативного значення валового державного боргу до ВВП (60 %); коригування довго-

¹ Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf. – Р. 149.

строкових змін структурного первинного балансу, які пов'язані з впливом демографічних факторів, насамперед зі старінням населення, що потребує збільшення видатків на соціальне забезпечення, охорону здоров'я тощо.

Первинний баланс бюджету – це баланс бюджету за вирахуванням процентних платежів на обслуговування загального державного боргу. Структурний баланс – це баланс бюджету без урахування впливу фактору економічного циклу (фактичний баланс бюджету за вирахуванням циклічно скоригованого балансу бюджету, одноразових і тимчасових виплат).

Індикатор S_1 показує, наскільки має змінитися структурний первинний баланс бюджету загального уряду, щоб задовольнити потреби у покритті витрат, пов'язаних зі зміною рівня заборгованості до 60 % ВВП у 2060 р. При цьому враховується зменшення доходів бюджету від власності та збільшення бюджетних видатків на соціальні потреби, зумовлені старінням громадян країни.

Показник S_2 визначається як приріст структурного первинного балансу, необхідний для того, щоб дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу була достатньою для покриття поточного рівня заборгованості. Цей показник складається з двох компонентів: початкова бюджетна позиція та довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення. Оцінка початкової бюджетної позиції країни дорівнює 0, якщо структурний первинний баланс у початковому році є достатнім для того, щоб рівень боргу (% ВВП) зберігався на тому самому рівні, що й у початковому році, упродовж тривалого періоду. Це означає, що поточні доходи та первинні видатки повинні залишатися незмінними.

Другий компонент показника S_2 – довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення – показує, наскільки має збільшитись (або зменшитись) у майбутньому первинний баланс, щоб забезпечити належне фінансування прогнозного збільшення (або скорочення) видатків, зумовлених старінням населення.

Формула розрахунку показника стійкості S_2 має вигляд:

$$S_2 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+r)^{t-t_0}}}_D - \underbrace{r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+r)^{t-t_0}}}_E. \quad (3.2)$$

Індикатор S_2 показує, що коригування структурного первинного балансу потребує врахування необмеженого горизонту міжчасового бюджетного обмеження, включаючи оплату додаткових витрат, пов'язаних зі старінням населення. На відміну від індикатора S_1 , показник S_2 не враховує додаткового бюджетного навантаження, яке спрямоване на досяг-

нення таргетованого показника боргу у 2060 р. Враховуючи використання при обчисленні параметрів стійкості публічних фінансів необмеженого часового горизонту, індикатор S_2 є більш точним, а тому ширше використовується у бюджетному нагляді.

Індикатор S_2 обчислюється з урахуванням міжчасових бюджетних обмежень (inter-temporal budget constraint). Формула обчислення міжчасових бюджетних обмежень є такою:

$$D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} = 0. \quad (3.3)$$

Отже, дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу повинна покривати поточний рівень валового державного боргу. Міжчасові бюджетні обмеження є прийнятними за умови, що накопичений обсяг боргу повністю компенсується дисконтованою вартістю майбутніх профіцитів первинного балансу. У такому разі стійкість фіскальної політики передбачає, що вибір між збільшенням державного боргу і підвищенням податків не впливає на основні макроекономічні показники. Відповідно способи фінансування дефіциту бюджету не мають істотного значення, і фактично дотримується відома тотожність Д. Рікардо, що передбачає врівноваженість поточних видатків бюджету і майбутніх податкових надходжень.

Рівень індикатора розриву стійкості державних фінансів (сектору державного управління) S_2 для країн ЄС-27 у 2011 р. сягнув 5,3 % ВВП (табл. 3.3). При цьому значний вплив на його динаміку здійснює компонент старіння населення (3,1 % ВВП). Щодо початкової бюджетної позиції (первинного балансу бюджету операцій органів державного управління), то її частка становила 2,2 % ВВП. Середньорічний показник розриву стійкості державних фінансів S_2 протягом 2011–2015 рр. передбачено значно скоротити: він має зменшитися до 4,5 % ВВП. Водночас первинний структурний баланс станом на 2011 р. становив –0,6 % ВВП та істотно погіршився порівняно з середньорічним показником за 2000–2007 рр. Рівень фіскального ризику станом на 2011 р. виявився досить високим – 0,51 %. Нижчим є індикатор S_2 для країн, які входять до Єврозони-17 (5,1 %). Слід звернути увагу на порівняно вище значення показника, який відображає компонент старіння населення (3,4 %) країн Єврозони. Передбачається досягнення прийнятнішого первинного балансу операцій органів державного управління на рівні 4,9 % ВВП, що помітно вище порівняно з ЄС-27.

Стосовно рівня індикатора S_2 для окремих країн, то слід звернути увагу на досить високі його значення для Ірландії (15,5 %), Люксембургу (13,3),

Таблиця 3.3

Індикатори стійкості публічних фінансів у державах – членах ЄС

Країни	Показник розриву стійкості публічних фінансів S_2 (2011 р.)			Показник первинного структурного балансу		Показник потрiбного первинного балансу	Показник фiскального ризику (2011 р.)
	Разом	У тому числі		Первинний баланс (2011 р.)	Середньорічний первинний баланс (2000–2007 рр.)		
		початкова бюджетна позиція	компонент старіння населення				
Бельгія	5,8	0,7	5,0	0,6	4,7	5,9	0,78
Болгарія	-1,3	1,0	-2,3	-0,3	2,9	2,3	0,08
Чехія	4,7	2,6	2,1	-1,8	-3,0	4,6	0,32
Данія	-1,7	1,8	-3,5	-0,3	5,2	1,9	0,29
Німеччина	4,1	0,6	3,4	0,9	0,7	5,0	0,40
Естонія	1,0	1,5	-0,5	-0,7	1,4	0,3	0,06
Ірландія	15,5	7,1	8,4	-5,7	2,8	7,2	0,70
Греція	5,7	3,0	2,7	-0,7	0,5	12,7	1,02
Іспанія	8,5	3,2	5,4	-2,1	2,6	6,4	0,54
Франція	4,4	2,3	2,1	-1,3	0,1	2,8	0,61
Італія	1,4	-0,1	1,5	2,1	2,4	3,4	0,88
Кіпр	8,9	2,9	6,0	-2,1	0,8	8,9	0,48
Латвія	1,1	3,4	-2,2	-2,1	-0,7	2,2	0,53
Литва	8,3	4,3	4,0	-3,3	-0,6	4,2	0,53
Люксембург	13,3	-0,2	13,5	0,8	2,6	13,6	-0,05
Угорщина	3,5	3,1	0,5	-1,4	-2,1	3,5	0,82
Мальта	7,3	1,2	6,1	0,0	-1,5	6,3	0,65
Нідерланди	7,6	2,4	5,1	-0,4	2,1	6,5	0,44
Австрія	5,6	1,6	3,9	-0,4	1,5	4,5	0,42
Польща	2,4	3,9	-1,5	-2,6	-1,5	1,1	0,48
Португалія	5,8	2,7	3,0	-1,2	-0,8	3,0	0,73
Румунія	8,0	2,3	5,7	-1,5	-0,4	5,4	0,54
Словенія	12,5	1,9	10,6	-1,1	-0,4	8,4	0,37
Словаччина	6,1	4,3	1,8	-3,3	-2,4	4,0	0,35
Фінляндія	3,6	-0,8	4,4	2,0	6,0	5,5	0,22
Швеція	-1,6	-1,3	-0,2	2,0	3,8	3,1	0,06
Великобританія	8,8	4,5	4,3	-3,5	0,5	4,5	0,53
ЄС-27	5,3	2,2	3,2	-0,6	1,3	4,5	0,51
Єврозона-17	5,1	1,7	3,4	0,0	1,4	4,9	...

Примітка. Середньорічний первинний баланс 2000–2007 рр. слугує як докризовий орієнтир. Показник фiскального ризику за 2011 р. ґрунтується на динамічному аналізі, тобто стандартизації з використанням середнього і стандартного відхилення 27 країн ЄС у 2010 р.

Джерело: Tax Reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability // European Economy. – 2011. – № 5. – Р. 81; Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – Р. 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf.

Словенії (12,5), Кіпру (8,9), Великобританії (8,8), Іспанії (8,5), Литви (8,3), Румунії (8 %). При цьому за факторами впливу на формування розриву стійкості можна відзначити різні варіанти. Зокрема, для Ірландії високого рівня досягають показники як початкової бюджетної позиції, так і компонент старіння населення. Для Люксембургу негативний вплив на формування індикатора S_2 справляє виключно компонент старіння населення. Для Словенії такий вплив є переважним (початкова бюджетна позиція становить 1,9 %, а компонент старіння населення – 10,6 %). Для Великобританії складнішою є ситуація з початковою бюджетною позицією.

Натомість для Болгарії та Швеції характерна наявність негативного значення індикатора S_2 , тобто відсутності розриву стійкості публічних фінансів. При цьому для Швеції негативного впливу величини такого розриву не спостерігається як з боку початкової бюджетної позиції, так і компонента старіння населення. У Болгарії відзначається негативний вплив початкової бюджетної позиції, який було перекрито позитивним значенням компонента старіння населення. Водночас слід звернути увагу на те, що для Швеції передбачається досягнення до 2015 р. первинного балансу з розривом у 3,1 % ВВП порівняно з його рівнем у 2011 р. у 2 %, а фіскальні ризики є найнижчими серед країн ЄС. Формування первинного балансу операцій органів державного управління з дефіцитом до 2015 р. передбачається і в Болгарії (до 2,3 % ВВП), але фіскальні ризики у 2011 р. тут були також досить низькими (0,08 %).

У країнах ЄС протягом останніх років відзначалося погіршення стану державних фінансів внаслідок накопичення значних обсягів валового державного боргу, розбалансування фінансів сектору загального державного управління, загострення ризиків фінансування соціальних програм, погіршення фінансового стану державних корпорацій. За підсумками 2011 р. тільки три країни ЄС мали бюджетний профіцит (% ВВП): Угорщина (4,3); Естонія (1) і Швеція (0,3). Найбільший дефіцит бюджету загально-го уряду зафіксований у таких країнах (% ВВП): Ірландія (-13,1); Греція (-9,1); Іспанія (-8,5); Великобританія (-8,3); Словенія (-6,4); Кіпр (-6,3); Литва (-5,5); Румунія (-5,2); Франція (-5,2); Польща (-5,1). 3-поміж 27 держав – членів ЄС 13 країн мали валовий державний борг вище 60 % ВВП¹.

¹ Euro area and EU27 government deficit at 4.1 and 4.5 of GDP respectively // Eurostat Newsrelease. – 2012. – 23 April [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF.

3.2. АНАЛІЗ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ ТА ОБҐРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Протягом 2008–2009 рр. посилювався вплив зовнішніх чинників на розвиток України: відзначалися істотне скорочення зовнішнього попиту на продукцію вітчизняних підприємств, погіршення умов залучення фінансових ресурсів на зовнішніх ринках, різке обмеження припливу капіталу нерезидентів, збільшення відпливу капіталу. Наслідком стало загострення ризиків розвитку реального сектору (який орієнтований на експорт продукції), фінансової системи (через обмеження можливостей залучення фінансових ресурсів та проблеми реструктуризації заборгованості за позиками), зменшення обсягів кредитування підприємництва та домогосподарств. Спостерігалися різке скорочення внутрішнього попиту (особливо на інвестиційні ресурси), ослаблення ділової активності, зменшення зайнятості та реальних доходів населення, скорочення заощаджень, погіршення показників платіжного балансу, зниження ліквідності фінансового сектору.

Такі зміни призвели до загострення проблем розвитку державних фінансів України: ускладнення умов формування доходів (бюджетної системи, державних цільових фондів, державних фінансових та нефінансових корпорацій), перевищення бюджетними зобов'язаннями обсягів мобілізованої ресурсної бази, погіршення показників фінансової діяльності державних корпорацій, зниження результативності державних витрат, розбалансування сектору державних фінансів та накопичення обсягів його дефіциту.

Дефіцит державних фінансів відображає обсяги фінансових ресурсів, яких бракує для покриття державних витрат, і виникає через:

- посилення навантаження на державні фінанси в бік збільшення державних витрат внаслідок посилення факторів дестабілізації розвитку економіки: необхідності забезпечення не тільки зростаючих обсягів соціальних виплат, а й підтримки банківської системи та окремих видів економічної діяльності в реальному секторі економіки;
- зменшення мобілізованої ресурсної бази державних фінансів внаслідок погіршення умов залучення доходів через ослаблення ділової активності;
- зростання дисбалансу між дохідною та витратною частинами окремих складових державних фінансів (державного бюджету, держав-

- них цільових фондів, державних фінансових та нефінансових корпорацій) внаслідок використання витратної системи соціального забезпечення, незбалансованого механізму регулювання цін і тарифів на послуги державних фінансових і нефінансових корпорацій, незбалансованих механізмів розрахунків з оплати за такі послуги;
- високий рівень оплати за борговими зобов'язаннями за залучені ресурси в попередні та поточний періоди.

Показники обсягів і структури загального дефіциту державних фінансів не відображаються Державною службою статистики України та звітними даними уряду. Оприлюднюється лише інформація про дефіцит сектору загального державного управління. Детальніше відстежується динаміка показників фінансування дефіциту державного бюджету, проте немає звітності стосовно дефіциту сектору державних фінансових у цілому та державних фінансових і нефінансових корпорацій зокрема. Статистика діяльності державних корпорацій, як правило, відображає величину прибутку (збитку) підприємств. Що ж до обсягів ресурсів, яких бракує для забезпечення їх розвитку, то такий показник можна визначити лише умовно. Водночас останніми роками державними органами управління неодноразово проводилися операції з підвищення капіталізації державних банків та провідних нефінансових корпорацій шляхом використання механізмів державних запозичень, що є свідченням недостатності їх ресурсної бази.

Програма економічних реформ спрямована на забезпечення стабілізації державних фінансів та створення стійкої фінансової системи. Потребують вирішення проблеми, які накопичилися в державному фінансовому секторі: значний рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему та державні цільові фонди, високі показники обсягу фіскальних операцій державних підприємств реального сектору, неефективні та негнучкі видатки, хронічне перевищення зобов'язань відносно мобілізованих державою ресурсів, слабкий фіскальний менеджмент та управління державним боргом. Наслідком стало накопичення значних обсягів дефіциту сектору державних фінансів¹.

На особливу увагу заслуговує питання дисбалансу бюджетної системи, яке виникає через непропорційний розподіл дохідних джерел та

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/.../Programa_reform_Final_1-1.pdf.

видаткових повноважень між різними рівнями державного управління. За визначенням російських науковців, ідеальна схема бюджетного федералізму передбачає, що обсяги дохідних повноважень відповідають величині видаткових зобов'язань, закріплених за відповідним рівнем державної влади. Проте в практичній діяльності між ними завжди існує невідповідність. Тому завданням державної бюджетної політики є зведення дисбалансу бюджетної системи до мінімуму¹.

Державна служба статистики України відображає дані про співвідношення ресурсної бази та обсягів витрат для окремих секторів: загального державного управління та центральних органів державного управління. Динаміку показників операцій з фінансовими активами загального державного управління відображено в табл. 3.4.

Абсолютні показники обсягу доходів сектору загального державного управління в Україні у 2010 р. збільшилися порівняно з 2009 р. на 64,56 млрд грн, або на 16,61 %. Натомість їх частка щодо ВВП скоротилася

Таблиця 3.4

Динаміка показників операцій з фінансовими активами загального державного управління України

Показник	2009		2010		2011	
	млрд грн	% до ВВП	млрд грн	% до ВВП	млрд грн	% до ВВП
Доходи	388 562,9	42,54	453 120,5	41,39	559 710,5	42,51
Видатки і кредитування за вирахуванням погашення	444 280,4	48,64	525 441,4	48,00	594 110,5	45,12
Сальдо бюджету (дефіцит/профіцит)	-55 717,5	6,10	-72 320,9	6,61	-34 400,0	2,61
Фінансування,	55 717,5	6,10	72 320,9	6,61	34 400,0	2,61
у тому числі за рахунок:						
– зовнішніх джерел	44 799,9	4,90	47 174,6	4,31	14 501,6	2,61
– внутрішніх джерел,	10 917,6	1,20	25 146,3	2,30	19 898,4	1,51
зокрема приватизація	807,8	0,08	1 093,4	0,10	11 480,3	0,87

Джерело: Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹ Томилина Н. С. Дисбаланс бюджетной системы: несоответствие расходных обязательств и доходных полномочий / Н. С. Томилина // Финансы и кредит. – 2008. – № 26. – С. 28–31.

на 1,15 %. Видатки і кредитування зросли на 8,12 млрд грн, або на 18,27 %, а їх частка щодо ВВП зменшилася на 0,64 %. Сальдо зведеного бюджету сектору загального державного управління зросло на 16,6 млрд грн, або на 29,8 %, а його частка щодо ВВП збільшилася на 0,51 %. Дефіцит сектору загального державного управління було профінансовано шляхом залучення зовнішніх та внутрішніх джерел.

Переважна частка фінансування бюджету сектору загального державного управління припадала на зовнішні джерела. Проте слід звернути увагу на суттєве зменшення цього показника протягом наведеного періоду: у 2009 р. він сягав 80,41 %, а у 2010 р. скоротився до 65,23 %. Водночас частка зовнішнього фінансування щодо ВВП знизилася на 0,59 %, натомість збільшилося фінансування за рахунок внутрішніх джерел (з 19,59 % у 2009 р. до 34,77 % у 2010 р.). Такі зміни супроводжувалися зростанням їх частки відносно ВВП на 1,1 %. Потрібно також врахувати збільшення надходжень від приватизації у 2010 р. порівняно з 2009 р., які є джерелом неборгового фінансування дефіциту сектору загального державного управління.

Вирішення проблем фінансування сектору загального державного управління відбувалося шляхом накопичення внутрішніх та зовнішніх державних запозичень, збільшення державних гарантій, посилення фіскального тиску, зростання рівня перерозподілу ВВП через державні інституції (бюджетну систему, позабюджетні фонди, державні корпорації), стримування потенціалу розвитку місцевих бюджетів. Наслідком стало стрімке накопичення державного та гарантованого державою боргу.

Активізація заходів фіскальної консолідації в Україні протягом 2011 р. привела до значних змін у структурі операцій сектору загального державного управління. Збільшилися обсяги доходів та їх частка відносно ВВП. Натомість величина видатків і кредитування за вирахуванням погашення номінально зросла, проте значно скоротилася щодо ВВП. Відзначалося істотне скорочення обсягів та частки дефіциту операцій органів загального державного управління (з 6,61 % у 2010 р. до 2,61 % за підсумками 2011 р.). Більш ніж удвічі зменшилася сума його фінансування, що супроводжувалося скороченням частки дефіциту відносно ВВП на 4 в. п. Характерно, що фінансування дефіциту операцій органів загального державного управління зменшилося за рахунок як зовнішніх, так і внутрішніх джерел. Натомість зросла величина фінансування за рахунок надходжень від приватизації державного майна.

Завдяки активізації бюджетної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання у 2011 р., показники виконання державного бюджету були значно покращені. Законом про державний бюджет передбачалося зростання обсягів доходів (порівняно з показниками, запланованими на 2010 р.) на 19,17 %, видатків – на 11,35 %. Було заплановано досягти вищих показників бюджетного кредитування за рахунок зростання обсягів повернення кредитів (на 84,78 %) та незначного зменшення операцій з їх надання (на 1,9 %). Величина дефіциту державного бюджету мала скоротитися на 38,37 %.

За підсумками виконання Державного бюджету України у 2011 р. (порівняно з попереднім роком) було досягнуто позитивних результатів фактично за більшістю показників. Обсяги доходів було збільшено на 73,93 млрд грн порівняно з 2010 р., або на 30,73 %. Величина видатків зросла на 29,82 млрд грн, або на 9,82 %. Збільшилися обсяги кредитних операцій за рахунок зростання суми наданих кредитів. Скоротилися показники повернення кредитів. Забезпечення суттєвого зростання доходів бюджету стало основою зменшення величини дефіциту бюджету на 40,72 млрд грн. Слід звернути увагу на перевиконання у 2011 р. планових показників залучення доходів (на 10,69 млрд грн) та зменшення дефіциту бюджету (на 9,79 млрд грн). Водночас планових показників видаткової частини бюджету досягнуто не було. Збільшилися обсяги залучених доходів та змінилася їх структура. Загальна сума доходів зросла на 68 948 млн грн, або на 32,03 % порівняно з показником, досягнутим за відповідний період 2010 р. При цьому обсяги податкових надходжень збільшилися на 89 297,8 млн грн, або на 59,72 %, а сума неподаткових доходів скоротилася на 15 987 млн грн, або на 27,52 %. Видаткова частина бюджету зросла на 24 722,3 млн грн, або на 9,27 %. На 2012 р. заплановано покращання показників виконання державного бюджету, однак досить значними залишаються обсяги його дефіциту¹.

У 2011 р. було значно поліпшено динаміку показників виконання державного бюджету порівняно з попереднім роком².

Підвищено бюджетні витрати на більшість програм, за винятком загальнодержавних функцій, компенсації НАК “Нафтогаз України”, ЖКГ, сфе-

¹ Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

² Показники виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

ру освіти, покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду. Видатки на економічну діяльність (без урахування компенсації НАК “Нафтогаз України” різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізацією) зросли на 12 165,1 млн грн. За рахунок покращання показників діяльності НАК “Нафтогаз України” було припинено надання компенсації різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізацією суб’єктам господарювання на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням. Істотно збільшилися (на 48,35 %) обсяги надання кредитів, натомість скоротилася сума їх повернення. Суттєво скорочено величину фінансування бюджету – на 40 711,5 млн грн, або на 63,35 %¹.

Проте значними залишалися видатки на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій – 17,76 млрд грн. Варто наголосити на помітному скороченні такої суми за рахунок збільшення власних доходів Пенсійного фонду.

За даними Пенсійного фонду України, до складу його доходів за підсумками 2011 р. з усіх джерел надійшло 197 635,1 млн грн, що порівняно з відповідним періодом минулого року більше на 14 069,9 млн грн, або на 7,7 %. Власні надходження досягли 139 178,8 млн грн і порівняно з 2010 р. збільшилися на 19 836,9 млн грн, або на 16,6 %. Видатки на виплату пенсій та грошової допомоги за 2011 рік становили 210 805,5 млн грн².

Стан державних фінансів відображає не тільки розвиток сектору загального державного управління, а й діяльність державних фінансових та нефінансових корпорацій. Протягом 2009–2010 рр. з метою підвищення капіталізації провідних державних корпорацій було активізовано використання механізму ОВДП для збільшення їх статутних капіталів. Значні їх обсяги було спрямовано і на придбання пакетів акцій окремих банків (“Укргазбанк”, “Родовід Банк” і Банк “Київ”). Для цього були випущені облігації внутрішньої державної позики, які уряд вніс до статутних капіталів банків. Надалі НБУ викупував їх за номінальною вартістю. Крім того, для покращання фінансового стану державних банків та державних підприємств реального сектору економіки проведено емісію

¹ Показники виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

² Пенсійний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=187938&cat_id=94750.

їх власних боргових цінних паперів. Наслідком стало зростання квазі-фіскальних операцій*.

За період з 2007 до 2011 р. різко збільшилися вимоги НБУ до центральних органів державного управління (з 9098 до 87 155 млн грн), що є свідченням нарощування обсягів прямої заборгованості уряду за борговими цінними паперами, отриманими кредитами та кредиторською заборгованістю в інших формах перед центральним банком. Піковими виявилися 2009 та 2010 рр. Зросли також обсяги пакетів цінних паперів центральних органів державного управління у розпорядженні депозитних корпорацій (крім НБУ). Якщо у 2007 р. їх вартість досягала 6252 млн грн, то станом на листопад 2011 р. – 53 945 млн грн¹.

Складним залишається фінансове становище державних нефінансових корпорацій (НАК “Нафтогаз України”, ДП “Укрзалізниця” та ін.). Так, за розрахунками експертів, за підсумками 2010 р. фінансовий дефіцит НАК “Нафтогаз України” досягав 60 млрд грн. У 2011 р. показники фінансової діяльності компанії помітно покращилися, проте проблеми її розвитку є досить гострими².

Таким чином, стан державних фінансів України характеризується накопиченням низки проблем: дефіциту сектору державних фінансів у цілому, дефіциту ресурсів для забезпечення діяльності органів загального та центрального державного управління, зростання обсягів соціальних зобов’язань, низького рівня ефективності управління державними фінансами. Наслідком стало нагромадження державного та гарантованого державою боргу (табл. 3.5).

Загальна сума державного та гарантованого державою боргу протягом останніх років мала тенденцію до зростання, найвищі темпи якого спостерігалися протягом 2008 та 2009 рр. Збільшення обсягів заборгованості держави відзначалося і в 2011 р., проте темпи її істотно зменши-

* Квазіфіскальні операції – операції органів державної влади та місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов’язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб’єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення його надходжень та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому (Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Ст. 2).

¹ Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

² “Нефтегаз” снижает убытки // Экономические известия. – 2011. – 12 мая.

Таблиця 3.5

Динаміка показників державного та гарантованого державою боргу України, млрд грн

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Загальна сума державного та гарантованого державою боргу	88,74	189,41	317,90	432,30	473,12	515,41
Державний борг, у тому числі:	71,29	130,69	227,00	323,47	357,27	399,11
внутрішні боргові зобов'язання	17,81	44,67	91,07	141,66	161,47	190,30
зовнішні боргові зобов'язання	53,48	86,02	135,93	181,81	195,80	208,81
Гарантований державою борг, у тому числі:	17,45	58,72	90,90	108,83	115,85	116,30
внутрішні боргові зобов'язання, гарантовані урядом	1,00	2,00	14,06	13,90	12,24	16,22
зовнішні боргові зобов'язання, гарантовані урядом	16,45	56,72	76,84	94,93	103,61	100,08

Джерело: Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

лися. Характерно, що політика нарощування державної заборгованості зазнала певних змін: протягом 2008 р. вищими темпами збільшувався гарантований державою борг, а починаючи з 2009 р. – державний борг. Важливо і те, що у складі державного боргу більш швидкими темпами (крім 2011 р.) зростала внутрішня заборгованість. Щодо гарантованого державою боргу, то показники зовнішньої заборгованості швидшими темпами зростали за підсумками 2008 р. У 2009 р. різко збільшилася внутрішня заборгованість, а починаючи з 2011 р., було взято курс на зменшення внутрішньої та збільшення зовнішньої заборгованості. У 2012 р. відзначалася тенденція до зростання внутрішньої заборгованості за державними гарантіями та зменшення зовнішнього гарантування суб'єктів господарювання.

Слід також враховувати фактори впливу монетарної політики на розвиток державних фінансів. Стимування грошової пропозиції та банківського кредитування позитивно позначається на обмеженні темпів інфляції, проте стає фактором негативного впливу на розширення сукупного попиту, що скорочує стимули до активізації ділової активності, внаслідок чого зменшуються обсяги бюджетних доходів.

До факторів, які посилюють ризики розвитку державних фінансів, належать: обмеження внутрішнього попиту внаслідок підвищення жорсткості фіскальної та монетарної політики, уповільнення зовнішнього попиту на вітчизняну продукцію, погіршення доступу до фінансування на міжнародних ринках капіталів (підвищення вартості зовнішніх запозичень). Важливого значення набули розбалансування фінансової діяльності державних цільових фондів та провідних державних фінансових і нефінансових корпорацій.

Протягом 2012 р. тиск на сектор державних фінансів виявився значним. Загальні виплати за державним боргом у 2012 р. за рахунок коштів державного бюджету сягають 95 482,5 млн грн, з яких 53 207,6 млн грн, або 55,7 %, – виплати за внутрішнім боргом, та 42 274,9 млн грн, або 44,3 %, – виплати за зовнішнім боргом¹.

У 2012 р. обсяг платежів з погашення державного боргу становив 65 899,6 млн грн, з яких 34 651 млн грн, або 52,6 %, – зобов'язання за внутрішнім боргом, а 31 248,6 млн грн, або 47,4 %, – зобов'язання за зовнішнім боргом. Обсяг платежів з обслуговування державного боргу у 2012 р. досягав 29 582,9 млн грн, з яких 18 556,6 млн грн, або 62,7 %, передбачалося на обслуговування внутрішнього боргу, а 11 026,3 млн грн, або 37,3 %, – відповідно на обслуговування зовнішнього боргу.

Фінансування Державного бюджету України у 2012 р. здійснювалося з використанням широкого спектра боргових інструментів. На внутрішньому ринку було залучено запозичення на суму 60 952,7 млн грн, або 61,9 % від загальної суми запозичень, на зовнішніх ринках – 37 531,9 млн грн, або 38,1 %.

Загальний обсяг державного боргу, обрахований у національній валюті у 2012 р., становив 339,11 млн грн. При цьому частка державного боргу в іноземній валюті у загальній сумі державного боргу дорівнює 52,9 %, частка державного боргу з плаваючими процентними ставками – 15,2 %. Середньозважений термін погашення для внутрішнього і зовнішнього державного боргу – 4,1 року.

У розрізі сум запозичень до загального фонду найбільшу питому вагу мають 10-річні ОВДП – 12 млрд грн, або 13,6 % від загальної суми запозичень. Також великим за обсягом є випуск трирічних ОВДП – на 9 млрд грн, або 10,2 %; 12-місячних ОВДП – в обсязі 8,4 млрд грн, або 9,5 %; дворічних ОВДП – відповідно на 8 млрд грн, або 8,1 %; дев'ятимісячних –

¹ Про затвердження Програми управління державним боргом на 2012 рік : наказ Міністерства фінансів України від 01.02.2012 № 67.

на 6,5 млрд грн, або 6,6 %. Питому вагу, меншу за 5 %, мають шестимісячні ОВДП (4,9 %) та тримісячні ОВДП (1,8 %).

За термінами обігу найбільшу питому вагу матимуть інструменти зі строком погашення від 3 до 12 міс. включно – 38,3 %, довгострокові інструменти – 31,3 та середньострокові – 30,4 %. При цьому короткострокові інструменти з терміном погашення у 2012 р. – 11,8 %.

До основних проблем у сфері державних фінансів України належать:

- необхідність збільшення ресурсного потенціалу для вирішення соціальних завдань, підтримки розвитку ділової активності та проведення реформ;
- фінансування дефіциту державних цільових фондів та недокапіталізації державних корпорацій через недостатність їх власної ресурсної бази, обмеженості доступу до залучення коштів за умов позик;
- накопичення значних обсягів державних запозичень для фінансування дефіциту державних фінансів, який утворився протягом останніх років.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки до важливих напрямів стратегічних перетворень віднесено проведення стабілізації державних фінансів та створення стійкої фінансової системи. А у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України зазначалося, що проблеми і суперечності системи публічних фінансів є головними ризиками для посткризового відновлення економіки, а тому вона потребує реформування¹.

Стабілізація державних фінансів передбачає розв'язання таких основних проблем:

- збалансування ресурсної бази державних фінансів з витратами (як сектору в цілому, так і його окремих складових);
- зведення загального балансу державних фінансів (та його окремих одиниць) з дефіцитом лише для забезпечення економічного зростання та фінансування стратегічних перетворень;
- фінансування дефіциту державних фінансів за умов обмеження зростання державного та гарантованого державою боргу.

Водночас важливими завданнями державних фінансів України є: створення необхідних умов для сталого економічного зростання та під-

¹ Модернізація економіки – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua.

вищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу, фінансування соціальних проблем, підвищення ефективності фінансової діяльності державних інститутів, збільшення валового нагромадження основного капіталу та підвищення продуктивності праці, забезпечення фінансування заходів, передбачених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки.

До основних напрямів стабілізації державних фінансів, які впроваджувалися у розвинутих країнах, належать: зменшення обсягів дефіциту державного бюджету, обмеження зростання величини державних запозичень та витрат на їх погашення і обслуговування, покращання управління державним боргом. Для їх реалізації використовуються різноманітні заходи: зниження податкового навантаження на суб'єктів господарської діяльності в реальному секторі економіки (передусім малого та середнього бізнесу), підвищення оподаткування фінансових операцій, стимулювання зайнятості, скорочення державних непродуктивних витрат, раціоналізація державних гарантій та субсидій тощо.

В Україні взято курс на посилення жорсткості державної фінансової політики та її спрямування на вирішення соціальних проблем забезпечення економічного зростання, підвищення стійкості державних фінансів. Водночас здійснюється “перезавантаження” державних фінансів у напрямі скерування залучених ресурсів на забезпечення заходів з досягнення цілей та пріоритетів, передбачених Програмою економічних реформ. Вони спрямовані на забезпечення стабільності та стійкості сектору державних фінансів як у довго-, так і середньостроковий та поточний періоди, підвищення ефективності використання ресурсів, залучених до сектору державних фінансів.

Для забезпечення стійкості державних фінансів доцільно запровадити такі механізми:

1. *Механізми, спрямовані на збільшення обсягів ресурсного потенціалу державних фінансів.*

Ресурсний потенціал державних фінансів є недостатнім для виконання функцій держави та фінансування заходів з впровадження реформ. Водночас недоцільно його розширювати за рахунок посилення фіскального тиску на підприємництво, підвищення рівня оподаткування громадян з низькими та середніми доходами, перевищення критичних рівнів запозичень на фінансовому ринку. Не можна вважати прийнятним і підхід до збільшення обсягів ресурсів, які спрямовуються на фінансування реформ, шляхом обмеження фінансового забезпечення розвитку люд-

ського і соціального капіталу, а також фінансування соціальних виплат для малозабезпечених категорій населення.

Збільшення обсягів ресурсного потенціалу державних фінансів доцільно здійснювати за таких умов:

- зменшення його частки відносно ВВП, що потребує обмеження фіскального тиску на розвиток бізнесу та громадян;
- стримування накопичення державного боргу, розширення доступу до фінансових ресурсів з боку бізнесу та домогосподарств;
- посилення цільового спрямування та підвищення результативності використання залучених ресурсів.

До механізмів, які спрямовані на збільшення ресурсного потенціалу державних фінансів, належать:

- розширення ресурсної бази шляхом створення адекватніших умов для розвитку державно та соціально орієнтованого бізнесу, обмеження тіньових операцій, ухилення від оподаткування, посилення боротьби з рейдерством;
- скасування пільг та преференцій у сфері оподаткування (як юридичних, так і фізичних осіб), які мають негативну або низьку результативність (з урахуванням як загальнодержавних інтересів розвитку економіки, так і соціальних пріоритетів);
- удосконалення механізмів адміністрування податків і зборів та відшкодування ПДВ, спрямованих на зміцнення фінансової дисципліни та підвищення їх результативності;
- обмеження заходів із залучення додаткових (понад обсяги дохідної частини) ресурсів використанням джерел (за обсягами, структурою та умовами), які не призводять до неконтрольованого накопичення державного боргу;

2. Механізми, спрямовані на забезпечення цільового використання ресурсного потенціалу державних фінансів.

Впровадження Програми економічних реформ (у сферах економічного розвитку, підвищення стандартів життя, поліпшення бізнес-клімату і залучення інвестицій, модернізації інфраструктури та базових секторів) передбачає залучення достатніх ресурсів для їх забезпечення. Джерелами фінансування заходів, спрямованих на вирішення цих завдань, мають стати як державні ресурси, так і активи приватних юридичних і фізичних осіб, мобілізовані з використанням механізмів фінансового ринку. Провідна роль у цьому процесі належить державним фінансам, оскільки вони спрямовуються не тільки на пряме фінансування реформ, а й на створення не-

обхідних умов для залучення ресурсів з інших джерел (приватного капіталу, домогосподарств, іноземних інвесторів, коштів міжнародних фінансових організацій).

З метою посилення спрямованості використання ресурсів державних фінансів на фінансування реформ доцільно збільшити капітальні витрати державного бюджету, державних фінансових та нефінансових корпорацій, спрямовані на зростання внутрішнього попиту на вітчизняну продукцію, запровадження заходів з імпортозаміщення, підвищення енергоефективності. Зокрема, збільшити видатки зведеного бюджету на економічну діяльність, розширити кредитування національних проектів, підвищити ефективність державних капітальних вкладень та їх концентрацію, підтримуючи технологічні інновації для модернізації вітчизняного виробництва.

Для підвищення цільової спрямованості використання потенціалу державних фінансів доцільно:

- удосконалити механізми розподілу фінансових ресурсів, які залучаються до бюджетної системи зі спрямуванням на зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів та посилення бюджетної децентралізації;
- внести зміни до системи тарифів та цін на послуги державних інституційних одиниць, спрямованих на створення достатньої ресурсної бази, з метою формування власних доходів для кожного підсектору загального державного управління;
- удосконалити управління ресурсами, залученими до сектору державних фінансів, шляхом впровадження сучасних інструментів управління як сектором у цілому, так і кожною його структурною одиницею;
- запровадити заходи з оптимізації витрат з боку кожної державної інституційної одиниці;
- упорядкувати перерозподіл фінансових ресурсів між складовими сектору державних фінансів зі спрямуванням на забезпечення фінансової стійкості кожної з них;
- підвищити ефективність використання коштів в межах кожної державної інституційної одиниці шляхом розширення кредитування проектів, спрямованих на вирішення стратегічних завдань розвитку економіки;
- удосконалити механізми надання та використання державних гарантій для реалізації лише інвестиційних та інноваційних проектів, спрямованих на розвиток пріоритетних напрямів національної

економіки та розширення її експортного потенціалу, а також механізми погашення та обслуговування кредитів, наданих під гарантії держави.

3. *Механізми консолідації державних фінансів.*

Консолідація державних фінансів спрямована на обмеження загального їх дефіциту та нарощування державного боргу. Важливого значення набуває забезпечення його фінансування шляхом залучення джерел, які не справляють значного впливу на накопичення державних боргових зобов'язань (передусім з високою вартістю обслуговування та необхідністю погашення протягом короткострокових термінів), не посилюють ризики зміни валютного курсу, а також інфляційних процесів. Такі завдання вирішуються шляхом оптимізації бюджетних видатків і кредитування, упорядкування механізмів надання та використання державних гарантій, впровадження заходів з підвищення ефективності використання ресурсів, залучених до сектору державних фінансів. Водночас посилення жорсткості податково-бюджетної політики може стати причиною стримування економічного зростання та впровадження ринкових перетворень.

Вирішувати проблеми фінансування бюджету доцільно шляхом раціоналізації його структури, застосовуючи джерела, які не справляють істотного впливу на збільшення державного боргу: надходження від приватизації, проведення активних операцій, скорочення короткострокових державних запозичень, використання запозичень з нижчою вартістю обслуговування, де важлива роль належить впровадженню нових форм залучення внутрішніх запозичень (використання нових інструментів мобілізації державних фінансів у вигляді заощаджень домогосподарств та юридичних осіб), а також оптимізації зовнішнього боргового фінансування.

Важливим напрямом є обмеження впливу квазіфіскальних операцій на розвиток сектору державних фінансів через:

- використання дефіциту сектору державних фінансів як фактора розширення обсягів інвестиційних видатків за умов утримання його в економічно безпечних межах та нейтралізації впливу на розвиток грошово-кредитної сфери;
- оптимізацію бюджетної підтримки державних цільових фондів, державних фінансових і нефінансових корпорацій та перехід їх на фінансування видатків з використанням власної ресурсної бази, а також залучення ресурсів, включаючи запозичення, які не призводять до накопичення державного прямого та гарантованого боргу;

- обмеження дисбалансу бюджетної системи шляхом забезпечення обсягів видаткових повноважень місцевих бюджетів відповідними дохідними повноваженнями, що стане фактором ослаблення тиску на державний бюджет;
- створення адекватних умов для збалансування доходів і витрат державних фінансових та нефінансових корпорацій шляхом упорядкування цін і тарифів на енергоносії з урахуванням стану платоспроможності споживачів, енергопостачальних підприємств та ситуації на ринку;
- упорядкування пільгових послуг, які надаються споживачам державними корпораціями, зокрема НАК “Нафтогаз України”, ДП “Укрзалізниця” та ін., шляхом переходу на адресну соціальну підтримку та забезпечення повного відшкодування таких послуг за рахунок власних ресурсів.

4. Механізми зміцнення ресурсної бази державних цільових фондів.

Збалансування бюджетів державних цільових фондів доцільно проводити шляхом збільшення їх власної ресурсної бази та оптимізації видатків. Розширення власної ресурсної бази фондів можливе через запровадження заходів щодо активізації підприємницької діяльності, обмеження тінізації економіки, підвищення результативності адміністрування платежів до складу фондів соціального забезпечення.

Вирішити проблеми дефіциту коштів Пенсійного фонду України можна шляхом проведення пенсійної реформи, спрямованої на оптимізацію виплат солідарної системи та впровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування.

5. Механізми розширення ресурсної бази державних фінансових корпорацій та спрямування її на фінансування пріоритетних напрямів програми реформ.

Збільшення ресурсної бази державних фінансових корпорацій зводиться до їх капіталізації за рахунок власних джерел шляхом розміщення пакетів акцій на вітчизняному та зарубіжних фондових ринках для продажу приватним інституціональним інвесторам, спрямування частини надходжень від продажу одержавлених банків на збільшення статутних капіталів державних фінансових корпорацій, впровадження правила “золотої акції”.

Слід створити сприятливі умови для зміцнення фінансового стану державних фінансових корпорацій з обмеженням використання механізмів ОВДП та накопичення квазіфіскальних операцій, а саме прове-

дення додаткових випусків акцій для розміщення на фондових ринках серед недержавних інвесторів, спрямування дивідендної політики на збільшення обсягів власного капіталу, підвищення рівня корпоративного управління з урахуванням вимог ринкової економіки.

Потребують розроблення та реалізації механізми забезпечення розвитку капіталізованих державою банків (Банк "Київ", Родовід-банк, Укр-газбанк) з метою оздоровлення та подальшої приватизації. Оздоровлення банків спрямовується на підвищення їх капіталізації та ринкової вартості акцій. Капіталізацію банків доцільно проводити шляхом залучення ресурсів недержавних інвесторів без використання додаткових коштів з державного бюджету або позик у формі ОВДП. Приватизацію банків слід здійснювати за умов повернення до державного бюджету ресурсів, вкладених державою в ході їх капіталізації у попередні роки. Кошти, одержані від приватизації банків, доцільно спрямовувати на фінансування заходів, передбачених програмою реформ.

6. Механізми стабілізації фінансового стану та підвищення соціальної й економічної результативності державних нефінансових корпорацій.

Для забезпечення стабілізації фінансового стану державних нефінансових корпорацій (НАК "Нафтогаз України", ДП "Укрзалізниця" та ін.) доцільним є впровадження таких механізмів:

- упорядкування державного регулювання цін і тарифів на державні послуги (встановлення цін на енергоносії та державні послуги на рівні відшкодування витрат, включаючи інвестиції за умов використання ринкових механізмів їх формування);
- реформування механізмів взаєморозрахунків між суб'єктами ринку енергоресурсів, спрямованого на забезпечення їх проведення на основі вимог ринкової економіки;
- створення умов для погашення заборгованості з боку споживачів за отримані послуги, зокрема енергозабезпечення, транспортування, зв'язок тощо, шляхом підвищення їх фінансової спроможності (підвищення доходів населення, встановлення цін на основі ринкових принципів), проведення реструктуризації заборгованості, використання спеціальних механізмів кредитування розстрочення заборгованості;
- обмеження бюджетного фінансування фінансової діяльності державних нефінансових корпорацій шляхом розміщення державних боргових цінних паперів;

- розміщення частини пакетів цінних паперів державних нефінансових корпорацій на вітчизняному та зарубіжних фондових ринках для продажу приватним інвесторам;
- реструктуризації державних нефінансових корпорацій (виокремлення профільних підприємств у самостійні господарські одиниці, створення спільних підприємств, перепрофілювання окремих підрозділів тощо).

Підвищення результативності державних нефінансових корпорацій передбачає також: спрямування їх діяльності на реалізацію стратегічних перетворень, визначених програмою реформ; обмеження використання квазіфіскальних операцій; реформування їх управління (підвищення рівня як державного, так і корпоративного управління).

7. Механізми впровадження інноваційних засобів управління сектором державних фінансів.

Управління державними фінансами потребує реформування, спрямованого на підвищення результативності мобілізації, розподілу та використання залучених ресурсів. Напрями проведення реформ такі: впровадження інноваційних механізмів прогнозування та планування державних фінансів, зміцнення фінансової дисципліни та контролю за використанням залучених ресурсів, управління борговими зобов'язаннями держави.

Реформування прогнозування та планування державних фінансів передбачає впровадження стратегічного і середньострокових планів розвитку державних фінансів у цілому, Державного бюджету України, державних цільових фондів, державних фінансових і нефінансових корпорацій зокрема. Стратегічне планування сектору державних фінансів слід спрямувати на визначення стратегічних пріоритетів їх розвитку, вибору джерел фінансування, заходів збалансування між його складовими, напрямів витрачання залучених ресурсів та обмеження державного і гарантованого державою боргу в ході поповнення ресурсів понад обсяги власної ресурсної бази. Важливого значення набуває перехід до використання державних цільових програм під час планування та виконання планів розвитку державних фінансів, упорядкування державних закупівель, підвищення якості фінансового менеджменту на рівні державних підприємств.

8. Механізми, спрямовані на обмеження обсягів державного боргу та підвищення результативності використання залучених ресурсів.

Стратегічним напрямом є обмеження обсягів державного і гарантованого державою боргу та оптимізація його структури. Водночас забор-

гованість, накопичена у попередні періоди, а також необхідність залучення ресурсів з метою фінансування заходів, передбачених програмою реформ, вимагають використання таких механізмів найближчими роками, зокрема протягом середньострокового періоду. Обмеження державної заборгованості слід здійснювати поетапно з урахуванням досягнення запланованих цілей та виконання поставлених завдань.

Заходами зі зменшення державної заборгованості слід вважати:

- зменшення обсягів державних запозичень за умов скорочення дефіциту сектору державних фінансів, а також збільшення частки в його фінансуванні неборгових джерел;
- скорочення заборгованості сектору загального державного управління шляхом упровадження заходів, спрямованих на обмеження видаткових зобов'язань, які в соціальній сфері мають низьку соціальну, а в економічній – низьку фіскальну результативність;
- переведення запозичень підприємств та установ державного сектору на ринкову основу шляхом забезпечення власними ресурсами без залучення коштів з державного бюджету або запозичень з боку уряду.

Підвищення ефективності управління державними борговими зобов'язаннями доцільно здійснювати шляхом:

- впровадження заходів з поліпшення управління заборгованістю сектору державних фінансів (обмеження обсягів державних внутрішніх запозичень величиною, яка не справляє негативного впливу на кредитування бізнесу та домогосподарств, а також не призводить до зростання інфляції; оптимізація залучення зовнішніх зобов'язань за обсягами та структурою, які не призводять до погіршення фінансової стійкості сектору державних фінансів; диверсифікація валютного портфеля запозичень, спрямована на обмеження валютного ризику виконання державних зобов'язань; оптимізація обсягів та покращання структури гарантованого державою боргу шляхом впровадження заходів з підвищення якості та ефективності управління ним);
- удосконалення механізмів реструктуризації та дострокового погашення заборгованості державними інституційними одиницями;
- створення належних умов для розширення операцій з борговими зобов'язаннями державних інституційних одиниць на внутрішньому фінансовому ринку (активізація використання похідних фінансових інструментів, сек'юритизації активів, хеджування державних позик).

3.2.1. Механізми стимулювання інноваційного розвитку державних фінансових корпорацій

Зростання грошової маси в Україні у 2005–2008 рр. було спричинено припливом капіталу у вигляді масштабних зовнішніх запозичень українських банків. Навпаки, у посткризовий період 2009–2011 рр. зростання грошової маси підтримувалося рекапіталізацією банків, яку проводив український уряд за рахунок внутрішніх випусків облігацій. Станом на середину 2012 р. збільшення грошової маси суттєво відставало від зростання номінального ВВП, що фактично зробило кредитний ресурс непомірно дорогим і утримувало номінальну дохідність державних облігацій на високому рівні.

Українська економіка не є достатньо монетизованою, незважаючи на приріст монетизації з 2000 р., про що неодноразово наголошувалось у працях вітчизняних науковців¹. Додаткове підтвердження цього – високий рівень процентних ставок в економіці, який зберігається протягом тривалого періоду часу, незважаючи на значну пропозицію заощаджень населення у вигляді депозитів. Досить високі номінальні й особливо реальні процентні ставки, що пов'язано з практично відсутньою інфляцією в першій половині 2012 р., є очевидним індикатором недостатньої пропозиції грошей. При цьому темп зростання номінального ВВП в Україні в 2011 р. становив 21,3 %, випереджаючи зростання грошової маси на 7,5 %. Як наслідок, реальні процентні ставки з середини 2011 р. зростали досить швидкими темпами, рівень інфляції знижувався і приріст кредитування у першій половині 2012 р. суттєво уповільнився порівняно з аналогічним періодом 2011 р.

У цьому контексті доцільно розглянути механізми проведення політики кількісного полегшення центрального банку. Під кількісним полегшенням (quantitative easing) розуміємо придбання центральним банком державних цінних паперів у свій портфель. Кількісне полегшення (QE) є нетрадиційним інструментом монетарної політики, що використовується центральними банками для стимулювання національної економіки, коли звичайна монетарна політика стає неефективною. Центральний банк Японії, який першим запровадив таку політику в 2001 р., мав на меті придбання значного обсягу цінних паперів для створення необхід-

¹ Яременко О. Л. Ефективність грошово-кредитної політики в умовах зростаючої монетизації / О. Л. Яременко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. – Суми : УАБС НБУ, 2005. – С. 146–153.

ної кількості резервів. За його очікуваннями, це мало підвищити ціни на активи і таким чином закінчити період дефляції.

В Україні наслідки жорсткої монетарної політики НБУ зумовили появу негативних симптомів у банківському секторі:

- корпоративне кредитування перебувало в стані стагнації протягом I півріччя 2012 р., незважаючи на високий попит на кредити і зростання інвестицій в основний капітал на 23 % за перший квартал;
- реальні процентні ставки наблизилися до рекордного рівня, відволікаючи кредитні ресурси на короткострокове міжбанківське кредитування від довгострокового фінансування підприємств і фактично підштовхнувши міжбанківські процентні ставки до зростання;
- кошти на кореспондентських рахунках банків рідко перевищували 21 млрд грн у I півріччі 2011 р. порівняно з 28 млрд грн наприкінці 2011 р., коли НБУ проводив вливання короткострокового банківського кредитування.

Купуючи той чи інший актив, ФРС знижує обсяг цінних паперів, які утримує приватний сектор, витісняючи деяких інвесторів і зменшуючи інші запаси. Для того щоб інвестори були готові на такі коригування їх портфелів, очікуваний дохід на цінні папери має знизитися, а їх вартість – відповідно зрости.

Слід також зазначити, що уряд обмежений у проведенні політики QE до тієї міри, поки цінні папери, які він продає, є ліквідними. В іншому разі негативна інформація про можливість дефолту і фіскальної політики у майбутньому матиме вплив на їх вартість¹.

Така тенденція є показовою щодо приросту державних цінних паперів у портфелі банків загалом. Якщо в 2012 р. обсяг ОВДП у портфелі банків підвищився на 19,5 млрд грн, то близько половини цього приросту припадало на Ощадбанк та Укрексімбанк, тоді як приріст ОВДП у портфелі НБУ становив 4,5 млрд грн за цей же період. Фактично можна констатувати, що політика кількісного полегшення НБУ у попередні роки перейшла у політику придбання ОВДП державними фінансовими установами, що з урахуванням дохідностей ОВДП на вторинному ринку потенційно означає як зниження процентної маржі для цих установ, так і прибутків.

Існує два основних шляхи проведення грошової експансії НБУ. Перший – купівля державних облігацій на вторинному ринку (НБУ заборонено

¹ "The Great Escape? A Quantitative Evaluation of the Fed's Liquidity Facilities". Federal Reserve Bank of New York Staff Reports / M. Del Negro et al. // Staff Report. – 2011. – № 520. – October.

купувати облігації Міністерства фінансів України на первинних аукціонах), що дасть змогу вивільнити ліквідність. Другий – надання довгострокового фінансування банкам для купівлі високоприбуткових ОВДП на аукціонах Міністерства фінансів України. В обох випадках створюються нові гроші.

З 2008 р. НБУ активізував купівлю ОВДП, загалом придбавши 90,3 млрд грн станом на 1 серпня 2012 р. При цьому обсяг операцій з рефінансування значно випереджав обсяг операцій кількісного полегшення. Однак ми припускаємо, що ефективність рефінансування в забезпеченні економіки ресурсами була меншою порівняно з QE, оскільки останнє має вплив на довгострокові процентні ставки. Перевіримо цю гіпотезу.

Для оцінки ефективності інструментів НБУ на рівень процентних ставок фінансового ринку пропонуємо оцінити авторегресійну модель типу:

$$\log(\text{LT_Intr.}) = \alpha + \beta_1 \log(\text{QE_NBU}(-1)) + \beta_2 \log(\text{NBUr}(-1)) + \varepsilon, \quad (3.4)$$

де LT_Intr. – ринкові процентні ставки (середньозважені кредитні ставки за довгостроковими кредитами; середнє значення за місяць; за даними НБУ); QE_NBU – зміна ОВДП у портфелі НБУ; NBUr – обсяги рефінансування, наданого НБУ.

Також оцінимо авторегресійну модель впливу на короткострокові процентні ставки:

$$\log(\text{ST_Intr.}) = \alpha + \beta_1 \log(\text{QE_NBU}(-1)) + \beta_2 \log(\text{NBUr}(-1)) + \varepsilon, \quad (3.5)$$

де ST_Intr. – ринкові процентні ставки (середньозважені кредитні ставки за довгостроковими кредитами, за даними НБУ); QE_NBU – зміна ОВДП у портфелі НБУ; NBUr – обсяги рефінансування, наданого НБУ; $N = 46$ (09:2009–06:2012).

Оцінивши модель, одержуємо (t-статистика в дужках):

$$\log(\text{LT_Intr.}) = 32,6 - 0,21 \log(\text{QE_NBU}(-1)) + 0,04 \log(\text{NBUr}(-1)) + \varepsilon. \quad (3.6)$$

(121) (1,95) (0,43)

Пояснювальна властивість регресії – 0,58.

Аналогічно оцінюємо модель для короткострокових процентних ставок:

$$\log(\text{ST_Intr.}) = 57 - 0,06 \log(\text{QE_NBU}(-1)) - 0,12 \log(\text{NBUr}(-1)) + \varepsilon. \quad (3.7)$$

(143) (0,68) (0,34)

Пояснювальна властивість регресії – 0,43.

Оскільки приблизно дві третини всіх наданих кредитів рефінансування НБУ є операціями прямого репо, очевидно припустити, що значні обсяги наданих кредитів використовуються для купівлі ОВДП банками, що відповідно позначається на їх дохідності. Така ситуація підтверджується і даними розвинутих країн, де політика QE останніх років вплинула на зниження дохідностей державних цінних паперів¹. Можна також констатувати зовсім незначний вплив операцій з регулювання ліквідності на рівень довгострокових процентних ставок порівняно з впливом QE на їх динаміку.

З метою підвищення стійкості державних фінансових корпорацій доцільно посилити взаємодію Міністерства фінансів України та НБУ щодо проведення політики кількісного полегшення. Оскільки інструмент кількісного полегшення має більший вплив на довгострокові процентні ставки, ніж ставка рефінансування НБУ, пропонуємо узгодити операції та обсяги купівлі ОВДП Національним банком України заздалегідь.

Окрім того, операції з QE не можуть проводитися на постійній основі, оскільки вивільняють потенційно великий обсяг ліквідності. Доцільно збільшити обсяги операцій ребалансування портфеля НБУ, погодивши їх з Міністерством фінансів України.

3.3. ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Як зазначалося, для формування середньострокової бюджетної політики як цілісної сукупності заходів виконавчої влади, спрямованих на досягнення визначених у державних програмних документах середньострокових цілей соціально-економічного розвитку країни, необхідно створити систему середньострокового бюджетного планування, до складу якої входять, зокрема, процедури розроблення й механізм дії так званих фіскальних правил. Останні покликані забезпечити обмеження середньострокових параметрів бюджетного дефіциту та державного боргу. В Україні зазначена складова середньострокового бюджетного планування перебуває в стадії розроблення: існують окремі її елементи, які ще не оформились у струнку систему для створення синергетичного ефекту.

¹ Überforderte Geldpolitik. "Quantitative Lockerung" in USA // Neue Zürcher Zeitung. – 2012. – 11 Juli [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/ueberforderte-geldpolitik-1.17339627>.

Так, у гл. 3 нової редакції Бюджетного кодексу України визначено джерела фінансування бюджету, порядок надання державних гарантій щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, здійснення місцевих запозичень, а також передбачено, що рівень граничного обсягу державного й гарантованого державою боргу не повинен перевищувати 60 % ВВП.

На виконання п. 1.1.1 Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ урядом підготовлено Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2012–2014 роки з передбаченням кількісних орієнтирів управління державним боргом. Зокрема, зафіксовано, що дефіцит державного бюджету в 2013 р. не перевищуватиме 0,8 % ВВП, а в 2014 р. – 1 % ВВП.

На виконання п. 1.1.2 Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ Міністерством фінансів України розроблено систему контролю ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом, що допоможе зекономити бюджетні кошти на обслуговування державного боргу.

Для оцінки ефекту використання фіскальних правил як механізму обмеження надмірного дефіциту бюджету й державного боргу проаналізуємо найкращий міжнародний досвід із розв'язання цієї проблеми.

Загальний огляд фіскальних правил. Як показує досвід низки країн, просте законодавче обмеження рівня державного боргу до ВВП без чітко визначених у законодавстві механізмів, що забезпечують дотримання цього правила, не є запорукою проведення збалансованої бюджетно-податкової політики. Політичні сили завжди знаходять аргументи, які вказують на необхідність збільшення дефіциту бюджету в періоди саме їхнього перебування при владі. Це не дає змоги забезпечити стабільність державних фінансів у середньо- й довгостроковому періодах. Коли рівень державного боргу наближається до порогових значень, зменшити дефіцит бюджету стає значно важче, оскільки видатки на обслуговування боргу істотно зростають.

З метою формування прозорої й збалансованої бюджетно-податкової політики протягом останніх 20 років у багатьох країнах були прийняті закони про бюджетну відповідальність, що дає змогу суб'єктам господарювання планувати свою економічну діяльність, зменшити втрати від асиметричності інформації щодо фіскальної політики в майбутньому, а також посилити її антициклічну спрямованість. Перші подібні нор-

мативно-правові акти були прийняті в розвинутих країнах ще в 1990-х роках, а пізніше й у Латинській Америці, Європі, Азії.

Міжнародний валютний фонд виділяє два основних типи таких актів:

- 1) процедурні бюджетно-податкові правила, котрі спрямовані на підвищення прозорості, підзвітності й ефективності управління державними фінансами та водночас визначають якісні характеристики бюджетного процесу й взаємодію між його учасниками. Вони передбачають, що органи державного управління беруть на себе зобов'язання регулярно звітувати й надавати інформацію для моніторингу стану та розвитку державних фінансів у середньо- й довгостроковому періодах. Наприклад, Кодекс податково-бюджетної стабільності Великобританії має два кількісних обмеження, сформульовані за рамками самого кодексу: золоте правило, яке виключає можливість запозичень для фінансування поточних видатків протягом циклу, та правило стосовно рівня інвестицій, що вимагає дотримання відповідного рівня боргу державного сектору до ВВП;
- 2) кількісні бюджетно-податкові правила, що встановлюють кількісні обмеження для органів державного управління. Найчастіше такими показниками є дефіцит бюджету (країни ЄС), обсяг запозичень (Кіпр), видатки бюджету (Нідерланди). Механізми забезпечення дотримання органами державної влади встановлених кількісних бюджетно-податкових правил, зокрема, передбачають: можливість втрати репутації політичних сил, що перебувають при владі; зобов'язання протягом наступних років зменшити дефіцит бюджету, для того щоб компенсувати наслідки порушення фіскальних правил (Німеччина); санкції щодо посадових осіб, які очолюють відповідні органи державного управління.

У міжнародній практиці з метою утримання дефіциту бюджету та посилення фінансової дисципліни у визначених рамках використовуються такі види фіскальних правил:

1. Золоте правило № 1, котре встановлює, що протягом економічного циклу бюджетні профіцит і дефіцит повинні бути збалансовані. Виняток запроваджений лише для позик, які будуть використані для фінансування чистих державних інвестицій. Виконання правила передбачає обчислення норми споживання основного капіталу, що, як із методологічної, так і з технічної точок зору, є проблематичним. Також, оскільки відсутня законодавчо закріплена методологія визначення економічних циклів, політичні сили можуть вільно інтерпретувати показники циклічності

економіки. Так, у Великобританії голова казначейства (міністр фінансів) Г. Браун, активний прихильник прийняття принципу золотого правила № 1, пізніше був підданий жорсткій критиці за те, що сам його не дотримувався. Звинувачення ґрунтувалися на тому, що в результаті різних підходів до визначення фаз економічного циклу наприкінці 1990-х та на початку 2000-х років казначейство перевищило граничний обсяг запозичень на 18–22 млрд ф. ст.

2. Золоте правило № 2, котре передбачає, що чистий обсяг запозичень не повинен перевищувати обсяг капітальних видатків бюджету. Винятки можливі тільки в разі порушення загального економічного балансу (визначається в законодавчому порядку). Зокрема, у Німеччині до 2005 р. дефіцит бюджету не повинен був перевищувати обсягу валових (а не чистих, як у Великобританії) державних інвестицій у поточному році (а не в межах економічного циклу, як у Великобританії).

3. Встановлення граничного рівня дефіциту бюджету відносно ВВП. Зокрема, обмеження може стосуватися всього дефіциту бюджету (у країнах ЄС із 1992 р.) або його структурної (циклічно скоригованої) складової (у Німеччині з 2005 р.). Той самий рівень дефіциту бюджету в різних фазах економічного циклу має неоднакові наслідки для економіки. Без урахування циклічних факторів важко оцінити обґрунтованість прийняття певного рівня дефіциту бюджету та стабільність державного боргу в довгостроковому періоді. Тому з економічної точки зору обмеження структурного дефіциту бюджету вважається найефективнішим інструментом фіскального регулювання.

До недоліків запровадження обмеження рівня дефіциту або його структурної складової слід віднести негативний вплив такого заходу на обсяг державних інвестицій. Політичні сили, намагаючись отримати суспільні симпатії в період загострення політичної конкуренції, ймовірно, зменшуватимуть обсяг державних інвестицій та збільшуватимуть поточні видатки.

4. Запровадження граничної величини боргу, застави, гарантій та інших зобов'язань, які надалі будуть позначатися на видатках наступних фіскальних періодів або відносяться до періоду поза рамками бюджетного (поточного) року.

У більшості країн світу встановлені обмеження граничного рівня й обсягу державного боргу. Однак, як показує практика, такі заходи не допомагають обмежувати обсяг дефіциту бюджету, оскільки до досягнення критичної межі політичні сили завжди апелюватимуть, що в країні

ще є певний запас міцності. Натомість після перевищення цієї межі настають об'єктивні обставини, що не дають змоги різко обмежити рівень дефіциту бюджету. Наприклад, за рівня державного боргу у 60 % ВВП та середньозваженої ставки за борговими зобов'язаннями у 5 % річних лише видатки з обслуговування становитимуть 3 % ВВП.

Механізм обмеження дефіциту бюджету, в основу якого покладено принцип золотого правила, імплементований у законодавство багатьох країн. У тих чи інших модифікаціях цього принципу на рівні центрального уряду дотримуються (дотримувалися) Німеччина (1949–2005 рр.), Великобританія (з 1998 р.), Австрія, Японія та інші країни. Європейська Комісія теж обговорювала ідею прийняття повноцінного золотого правила в країнах – членах ЄС¹. Ще більшого поширення цей принцип набув на рівні місцевих органів влади, зокрема в Аргентині, Бразилії, Україні, Канаді, Новій Зеландії, Перу, Швейцарії, Франції, Нідерландах, Швеції, Данії, Індії, в окремих штатах США та інших країнах.

Окрім прямих методів, що забезпечують збалансованість державних фінансів у середньостроковій перспективі, у світі застосовуються непрямі методи й процедури, а саме:

1. Складання бюджету на середньострокову перспективу. Визначаючи в законодавчому порядку певний обсяг державних інвестицій на перспективу, політичні сили, що мають більшість у парламенті, не впевнені в тому, що залишаться при владі в майбутньому, отже, не зацікавлені використовувати дефіцит бюджету на поточні потреби.

2. Встановлення загального граничного обсягу видатків. Такий обсяг рідко визначається законодавчо, проте він подається до парламенту разом із бюджетною резолюцією або як її складова, тобто це політичне зобов'язання уряду.

3. До пропозицій (рішень) щодо нових чи змінених законів із фіскальними наслідками та нових державних зобов'язань необхідно додати кількісно виражений фіскальний вплив, а майбутній обсяг видатків подати в порівнянні до наявних видатків.

4. Пропозиції (рішення) парламенту щодо збільшення видатків і зменшення надходжень повинні бути погоджені з урядом. Останній має право вимагати, щоби парламент відкликав голосування законопроекту або рішення.

¹ *Greel J. Ranking Fiscal Policy Rules: The Golden Rule of Public Finance vs. Stability and Growth Pact / J. Greel // OFCE. – 2003. – № 2003-04.*

5. Парламент не повинен проводити голосування або приймати постанову, вводити в дію закон на розподіл надходжень та інших державних коштів, не отримавши відповідних рекомендацій уряду.

6. Якщо запропонована зміна до державного бюджету або його проекту передбачає зменшення надходжень та збільшення або перерозподіл видатків, суб'єкт законодавчої ініціативи зобов'язаний подати фінансові розрахунки до запропонованої зміни, які передбачають джерела надходжень для здійснення цих видатків.

7. Процедура прийняття бюджету. У деяких країнах, зокрема Швеції та Фінляндії, з метою недопущення фіскальних дисбалансів і неефективного використання дефіцитного фінансування процес затвердження бюджету складається з двох етапів: на першому парламентом затверджуються граничні обсяги видатків, доходів і дефіциту бюджету, відповідно до макроекономічної ситуації в країні, й лише після цього, на другому етапі, відбувається перерозподіл ресурсів серед розпорядників коштів. Розмежування надає змогу зацікавленим сторонам, які причетні до формування бюджету, абстрагуватися від своїх персональних потреб, керуючись лише потребами економіки.

В Україні процес складання державного бюджету теж починається з аналізу потреб на рівні всієї економіки в обсягах перерозподілу ресурсів через державний бюджет. Міністерство фінансів України на підставі основних макропоказників економічного й соціального розвитку на наступний бюджетний період та аналізу виконання бюджету в поточному бюджетному періоді визначає загальний рівень доходів, видатків бюджету та дефіцитного фінансування. Однак такі заходи не мають обов'язкового характеру.

8. Політичні угоди. У ряді країн механізм використання дефіцитного фінансування як важелю впливу на економічне життя країни є предметом не законодавчих обмежень, а політичних угод між учасниками коаліції та частиною політичних партій. У Нідерландах, наприклад, учасники коаліційної угоди зафіксували такий механізм використання дефіциту бюджету: якщо дефіцит виявиться більшим за 0,75 % ВВП, то 75 % понадпланових доходів спрямовуються на його зменшення і 25 % – на зниження податків; коли дефіцит бюджету менший від 0,75 % ВВП, то 50 % понадпланових доходів використовується на зменшення дефіциту й 50 % – на зменшення податкового тиску¹.

¹ Сучасні підходи до управління державними видатками : матеріали до семінару / USAID [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine.usaid.gov/ua/programs/ekonomichnyy-rozvytok-uk/mistseve-samovryaduvannya-uk/efektyvnyy-byudzhet-yak-shlyakh-do-do>.

Якщо рішення щодо фіскальної політики та її інструментів приймаються законно обраними політичними силами, це сприяє підвищенню її транспарентності та є передумовою оцінки її ефективності. Але водночас вона може використовуватися для отримання політичних дивідендів. Наявність обґрунтованих оцінок економічного циклу та прогнозів соціально-економічного розвитку країни є невід'ємним елементом інституційного забезпечення збалансованої фіскальної політики. Зважені економічні припущення нададуть змогу уряду отримувати неочікувані доходи, котрі можуть витратитися відповідно до його стратегічних пріоритетів. Для цього дедалі більше країн залучають незалежні органи до прогнозування й надання рекомендацій щодо економічних припущень, які мають використовуватися при формуванні бюджету.

Для об'єктивного визначення оптимальної фіскальної політики в багатьох країнах застосовується залучення так званих незалежних центрів формування думки. Це може бути незалежна фіскальна агенція або фіскальна рада. У світовій практиці існує три типи таких інституцій:

- 1) агенції, що проводять об'єктивний аналіз поточної фіскальної політики та обсягу витрат, які виникають при запровадженні нових бюджетних програм;
- 2) установи, котрі здійснюють незалежну оцінку та прогнозування макроекономічних і бюджетних показників;
- 3) установи, які, крім функцій двох попередніх типів установ, проводять наукову експертизу законопроектів у сфері фіскальної політики.

Наприклад, у Чилі для прогнозування розвитку економіки, потенційного обсягу ВВП, оцінки структурного й циклічного сальдо залучаються дві групи незалежних експертів по 11–15 осіб¹.

У Канаді в бюджетному процесі використовується економічний прогноз приватного сектору. До впровадження цієї практики уряд частіше використовував оптимістичні економічні припущення, що підривало довіру до його прогнозів. Сьогодні уряд країни використовує середнє значення прогнозів, складених приблизно 20 приватними дослідницькими організаціями, та скликає економічну дорадчу групу у складі представників центрального банку й чотирьох основних дослідницьких організацій. Окрім цього, міністерство фінансів Канади систематично переглядає

¹ Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.

прогнози приватного сектору в бік їх зниження, що створює буфер, який захищає фіскальні цілі уряду.

У Нідерландах економічні прогнози готує Центральне планове бюро, котре є державною установою, проте цілком незалежною. Бюро користується довірою всіх політичних партій і громадськості загалом, тому його економічні прогнози приймаються без застережень. Бюро готує два сценарії економічного зростання: найімовірніший і обережний. Політичні партії дійшли згоди стосовно того, що при складанні бюджету до уваги братиметься саме обережний сценарій. Неочікувані доходи, отримані відповідно до цього сценарію, використовуються як для зниження дефіциту, так і для збільшення видатків¹.

Запровадження фіскальних правил у ЄС. Дискусія з приводу підходів до координації спільної фіскальної політики в частині дефіциту бюджету точилася задовго до підписання Маастрихтського договору (1993 р.) та Пакту стабільності й розвитку (1997 р.). У основі протилежних за сутністю точок зору, котрих дотримувались основоположники й лідери ЄС – Німеччина та Франція, були відмінні погляди щодо принципів управління економікою взагалі. Німеччина, уряд якої дотримувався здебільшого монетаристських підходів, акцент при формуванні майбутнього економічного утворення робила на необхідності досягнення цінової стабільності та кількісному обмеженні надмірних дефіцитів бюджетів країн-учасниць². Очевидно, не останню роль відіграла традиційна схильність німців покладатися радше на чітко вироблені механізми й інститути, ніж на волю керівників країн-учасниць.

Натомість Франція, де ще з часів Ш. де Голля використовувалася кейнсіансько-директивна модель управління економікою, наполягала на створенні пан'європейського економічного уряду, який здійснював би координацію економічної політики, зокрема фіскальної, виступав би на міжнародній арені від імені країн ЄС, впливав би на політику валютного курсу. Отож, хоча Франція, у принципі, й не була проти кількісного обмеження дефіцитів бюджету, вона у відповідь на відмову від контро-

¹ Сучасні підходи до управління державними видатками : матеріали до семінару / USAID [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine.usaid.gov/ua/programs/ekonomichnyy-rozvytok-uk/mistseve-samovryaduvannya-uk/efektyvnyy-byudzhet-yak-shlyakh-do-do>.

² The Stability and Growth Pact [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointelligence.com/eurointelligence-news/archive/single-view/article/the-stability-and-growth-pact.html>.

лю Ради ЄС над монетарною й валютною політикою Європейського центрального банку наполягала на включенні до тексту Маастрихтського договору¹ статті, котра передбачала директивний вплив Ради ЄС на фіскальну політику країн-учасниць. Як наслідок, у тексті Маастрихтського договору були відображені два підходи до обмеження дефіцитів бюджету: 1) “німецький” у ст. 104, де зазначається, що “країни-члени повинні уникати надмірних дефіцитів бюджету”, а також у протоколі до Маастрихтського договору “Про обмеження дефіцитів бюджету”, в якому передбачене обмеження дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП; 2) “французький” у ст. 99, де наголошується, що “країни-члени мають проводити спільну економічну політику та погоджувати її з Радою ЄС”.

Таким чином, у Маастрихтському договорі було закладено два нерівнозначних механізми протидії надмірному дефіциту бюджету, оскільки на противагу його кількісному обмеженню на рівні 3 % положення про необхідність координації фіскальної політики було надто загальним та позбавленим будь-яких інструментів оцінки рівня координації й механізму відповідальності за його недотримання.

Перед запровадженням євро за ініціативою міністра фінансів Німеччини, котрий мав певні побоювання щодо стабільності спільної валюти, механізм кількісного обмеження дефіцитів бюджету був посилений із прийняттям у 1997 р. Пакту стабільності та зростання. Власне, як такого цілісного документа не існувало. Рада ЄС прийняла 17 червня 1997 р. Резолюцію 97/C 236/01² у якій були визначені загальні принципи посилення механізму обмеження дефіцитів бюджету, закладеного в ст. 104 Конституції, назвавши цей документ Пактом стабільності та зростання (далі – Пакт). Відповідно до Резолюції, новими елементами механізму кількісного обмеження стали: 1) конкретизація передумов, котрі давали змогу розглядати надмірний дефіцит як тимчасове й виняткове явище, – зниження річного ВВП не менше ніж на 0,75 %; 2) конкретизація окремих строків і процедури накладання штрафів. На підтримку ст. 99 Конституції в текст Резолюції було закладене подібне за характером положення, що країни-члени зобов'язуються проводити середньострокову бюджетну політику із

¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

² Regulation of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997 (97/C 236/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802%2801%29:EN:HTML>.

затвердженням збалансованого або профіцитного бюджету. Ще одним компромісом із боку Німеччини було те, що будь-яке рішення в процедурі обмеження й накладання штрафів за недотримання принципів, передбачених Пактом, приймалося Радою ЄС, а отже, процедура за чітко виписаними правилами будь-коли могла бути призупинена за політичним рішенням.

Якщо Резолюція визначала загальні принципи вдосконалення механізму контролю та обмеження надмірних дефіцитів бюджету, то постановами Ради ЄС “Про посилення нагляду й координацію економічної політики” № 1466/97¹ та “Про прискорення й деталізацію запровадження процедури обмеження надмірного дефіциту бюджету” від 07.07.1997 № 1467/97² детально описувалася вся процедура прийняття рішень.

Упродовж тривалого періоду незначного й від’ємного зростання у 2001–2005 рр. збільшилася кількість критиків Пакту. Як виявилось, основними його недоліками були низька гнучкість механізму, проциклічний вплив, обмеження реформ. Тому в червні 2005 р., із прийняттям постанов Ради ЄС № 1056/2005 та № 1057/2005, до постанов 1997 р. були внесені певні зміни³. Зокрема, до переліку виняткових обставин, які уможливлювали прийняття надмірних дефіцитів бюджету, віднесено не лише падіння ВВП на більш ніж 0,75 %, а й незначне зростання взагалі (падіння ВВП або перебування фактичного ВВП на рівні, нижчому за потенційний); збільшено термін на усунення надмірного дефіциту бюджету; запроваджено критерії ефективності заходів із обмеження дефіциту бюджету, орієнтовані не на поточний момент, а на середньострокову перспективу, особливо при здійсненні важливих реформ, покликаних підвищити темпи економічного зростання в майбутньому. Однак найголовнішою й революційною зміною підходів до формування фіскальної політики можна вважати легалізацію вперше у світі концепції циклічно

¹ Council Regulation (EC) № 1466/97 on the strengthening of the surveillance and coordination of economic policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/council-regulation-1466-97-strengthening-surveillance-coordination-economic-policies-july-1997-020004392.html>.

² Council Regulation (EC) № 1467/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/council-regulation-ec-1467-97-july-1997-020006334.html>.

³ Council Regulation (EC) № 1056/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0005:0009:EN:PDF>; Commission Regulation (EC) № 1057/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0010:0011:EN:PDF>.

скоригованого дефіциту бюджету та використання потенційного ВВП як критерію стану економіки¹. Утім, оновлений у 2005 р. Пакт так і не позбувся основних недоліків.

По-перше, хоча й було легалізовано концепцію встановлення циклічно скоригованого дефіциту бюджету, котра є набагато гнучкішою за обмеження дефіциту бюджету на рівні 3 %, не запроваджено відповідальності за порушення мети середньострокової бюджетної політики – утримувати циклічно скоригований дефіцит бюджету на рівні щонайбільше 1 % ВВП, що разом із прийняттям політичних рішень робить це положення декларативним.

По-друге, хоча між обсягом дефіциту бюджету та зростанням державного боргу існує майже прямо пропорційна залежність, зосередження зусиль Ради ЄС на обмеженні дефіциту бюджету призвело до збільшення випадків приховування реальних дефіцитів бюджету. Використовуючи так званий *creative account*, із допомогою всіх можливих видів операцій окремі уряди намагаються усунути прогалини в методиці визначення дефіциту бюджету згідно з Європейською системою рахунків 1995 р., проводячи операції з новими похідними фінансовими інструментами.

По-третє, численні обставини, які дають змогу вважати надмірні дефіцити бюджету тимчасовим і винятковим явищем, хоч і мають певне економічне підґрунтя, сформульовані надто загально, що в разі вирішення питання політичним шляхом є передумовою недотримання зазначених критеріїв.

Неефективність Пакту стала очевидною зі збільшенням дефіцитів бюджету в країнах Європи у 2009–2010 рр. Хоча, з формальної точки зору, кризові явища виправдовують значні розміри дефіцитів бюджету, підвищення рівня державного боргу окремих країн еврозони поставило під сумнів не лише спроможність цих країн розрахуватися за своїми зобов'язаннями, а й майбутнє спільної європейської валюти. Зокрема, у 2010 р. частішали пропозиції про внесення змін до Пакту, котрі нададуть можливість посилити відповідальність країн-учасниць за наслідки своїх дій.

Економічна й фінансова кризи посилили тиск на державні фінанси країн – членів ЄС. На кінець 2011 р. лише щодо чотирьох країн із 27 не була порушена процедура, пов'язана з надмірністю дефіциту, – Естонії, Люксембургу, Фінляндії та Швеції. Тому 13 грудня 2011 р. до Пакту було

¹ Speech by José Manuel González-Páramo, Member of the Executive Board of the ECB Conference on “New Perspectives on Fiscal Sustainability” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>.

внесено ряд змін, спрямованих на посилення економічного й фінансового нагляду. Нові правила, прийняті в пакеті з шести регулятивних актів, конкретизують механізми нагляду та посилюють відповідальність за порушення правил. Зокрема, було внесено зміни до постанов “Про посилення бюджетного нагляду й координації економічної політики” № 1466/97¹ та “Про прискорення й деталізацію процедури надмірного дефіциту” № 1467/97², прийнято постанову “Про підвищення ефективності контролю бюджетних показників у еврозоні” № 1173/2011³ та Директиву 2011/85/EU “Про вимоги до бюджетного планування в країнах еврозони”⁴, а також два законодавчих акти, спрямовані на запобігання й коригування макроекономічних дисбалансів⁵.

Процедура превентивного реагування. Превентивні заходи реагування стали можливими завдяки запровадженню у 2005 р. середньострокового бюджетного планування. Здійснюючи моніторинг основних бюджетних показників, Рада ЄС, Єврокомісія та Європарламент аналізують відповідність значень цих показників Пакту, а також постановам № 1466/97 і 1467/97 зі змінами, внесеними в грудні 2011 р. Окрім заходів, спрямованих на досягнення дефіциту бюджету, що не перевищує 3 % ВВП, починаючи з 2005 р. Середньострокові бюджетні плани (ССБП) не повинні передбачати структурного дефіциту бюджету, вищого за 1 % ВВП.

¹ Council Regulation (EC) № 1466/97 of 7 July 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:EN:PDF>.

² Council Regulation (EC) № 1467/97 of 7 July 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20111213:EN:PDF>.

³ Regulation (EU) № 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:EN:PDF>.

⁴ Council Directive 2011/85/EU of 8 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:EN:PDF>.

⁵ Regulation (EU) № 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:EN:PDF>; Regulation (EU) № 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:EN:PDF>.

Безпосередньо превентивний нагляд здійснюється в рамках щорічного подання кожною країною єврозони Програми стабільності, де визначаються основні заходи із забезпечення стійкості державних фінансів, цінової стабільності, стимулювання економічного зростання та збільшення кількості робочих місць. Програма повинна щорічно затверджуватися не пізніше 30 квітня та містити таку інформацію:

- основні бюджетні показники, встановлені у ССБП, динаміку сальдо бюджету й державного боргу, запланований темп зростання видатків, включаючи придбання основного капіталу, запланований темп зростання доходів за незмінності чинного податкового законодавства, а також оцінку ефекту від дискреційних заходів збільшення доходів бюджету;
- неявні зобов'язання, пов'язані зі старінням населення, а також за гарантованим державою боргом, що можуть мати значний вплив на стан державних фінансів;
- ступінь узгодженості Програми стабільності з перспективами розвитку макроекономічних показників і національною програмою реформ;
- оцінку розвитку основних макроекономічних і бюджетних показників, передбачених у цій програмі (державних інвестицій, темпу економічного зростання, рівня зайнятості та інфляції);
- кількісну оцінку вжитих чи запропонованих заходів у частині бюджетної або макроекономічної політики, що нададуть змогу досягти цілей, визначених у Програмі стабільності, зокрема аналіз впливу структурних реформ, що мають прямий, довготривалий, позитивний вплив на стан державних фінансів, у тому числі завдяки підвищенню темпів зростання потенційного ВВП;
- аналіз впливу відхилень фактичних значень макроекономічних показників від запланованих на виконання бюджету й боргові показники;
- пояснення причин відхилень від основних показників, визначених у ССБП.

Оцінка переважної більшості зазначених показників надається за попередній, поточний, а також три наступних роки. Програма стабільності складається, виходячи з прогнозу макроекономічних і бюджетних показників, які порівнюються з відповідними прогнозами Єврокомісії та інших незалежних установ.

На підставі оцінок Єврокомісії та Комітету Європарламенту з економіки та фінансів Рада ЄС вивчає середньострокові бюджетні цілі, визначені в Програмі стабільності, оцінює достовірність макроекономічних припущень, адекватність заходів, спрямованих на досягнення середньострокових бюджетних цілей у разі відхилень.

За наявності відхилень від середньострокових бюджетних цілей, перевищення державним боргом рівня 60 % ВВП або наявності ризиків погіршення боргової стабільності рівень структурного дефіциту зазначених країн не повинен перевищувати 0,5 % ВВП. При цьому Рада ЄС та Єврокомісія зважають на те, наскільки ефективними були заходи, що їх вживала країна в період сприятливої макроекономічної кон'юнктури.

Основними критеріями ефективності заходів, спрямованих на досягнення середньострокових бюджетних цілей, є структурний баланс, а також обсяг видатків за мінусом доходів, отриманих у результаті дискреційних заходів. Рада ЄС та Єврокомісія оцінюють ступінь відповідності темпу зростання видатків (за винятком видатків із обслуговування боргу та ін.), а також надходжень доходів від дискреційних заходів таким умовам:

- для країн, котрі виконують свої ССБП, щорічний темп зростання видатків не повинен перевищувати відповідного темпу зростання потенційного ВВП у середньостроковому періоді, якщо ця різниця не компенсується за рахунок доходів, отриманих у результаті дискреційних заходів;
- для країн, які порушили ССБП, щорічний темп зростання видатків має бути нижчим за відповідний темп зростання потенційного ВВП у середньостроковому періоді, якщо ця різниця не компенсується за рахунок доходів, отриманих у результаті дискреційних заходів. Різниця між темпами зростання потенційного ВВП та видатків бюджету повинна забезпечувати досягнення запланованих цілей на кінець планового періоду;
- для країн, котрі порушили ССБП, дискреційне зменшення доходів має компенсуватися зменшенням видатків та/або дискреційним збільшенням інших доходів.

Перевищення темпом зростання видатків планових показників не вважається порушенням, якщо компенсується за рахунок зростання доходів, обумовленого дискреційними заходами.

У разі наявності істотних відхилень від ССБП та неефективності (див. зазначені критерії) заходів, спрямованих на досягнення середньо-

строкових бюджетних цілей, із метою запобігання появи надмірного дефіциту Єврокомісія виносить країні попередження. Протягом місяця Рада ЄС вивчає ситуацію та надає рекомендації щодо конкретних заходів, яких необхідно вжити для усунення таких відхилень протягом п'яти або трьох місяців, залежно від критичності порушень. За відведений період країна зобов'язана вжити запропонованих заходів та відзвітувати перед Радою ЄС.

Вважається, що порушення є істотними в разі:

- якщо фактичні значення структурного балансу відхиляються від запланованих на 0,5 % ВВП протягом одного року або на 0,25 % ВВП у середньому за рік упродовж двох наступних років;
- коли очікуваний обсяг зростання видатків перевищує очікуваний обсяг збільшення доходів у результаті дискреційних заходів на 0,5 % ВВП протягом одного року або 0,5 % ВВП кумулятивно за два наступних роки.

Відхилення фактичних обсягів видатків від запланованих не вважаються істотними, якщо країна перевиконала показники, визначені в ССБП, за рахунок непередбаченого зростання доходів та дотримання цілей, проголошених Програмою стабільності.

Не підпадають під процедуру превентивного реагування відхилення внаслідок неочікуваних подій, які мають значний вплив на стан державних фінансів, або істотного зниження економічного зростання в зоні євро чи в ЄС загалом, якщо це не погіршує стану державних фінансів у середньостроковому періоді.

У разі невиконання протягом відведеного терміну заходів, запропонованих у рекомендаціях Ради ЄС, Єврокомісія відразу подає пропозицію Раді ЄС щодо прийняття кваліфікованою більшістю рішення про незадовільне дотримання рекомендацій. Якщо Рада ЄС не ухвалила відповідного рішення, через місяць Єврокомісія повторно вносить на розгляд зазначений документ. Вважається, що пропозиція про визнання незадовільним виконання рекомендацій набуває чинності, коли протягом десяти днів Рада ЄС простою більшістю не відхилила зазначені пропозиції. Така процедура голосування дістала назву зворотного голосування.

За невиконання рекомендацій Ради ЄС за процедурою превентивного реагування передбачені фінансові санкції. Зокрема, протягом 20 днів від дати прийняття нею рішення про незадовільне дотримання її рекомендацій Єврокомісія подає Раді ЄС проект рішення про резервування відповідною країною депозиту з нарахуванням процентів у розмірі до

0,2 % ВВП. Якщо кваліфікована більшість протягом десяти днів не проголосує проти, рішення вважається прийнятим.

Процедура коригування. Заходи коригування бюджетної політики застосовуються до тих країн єврозони, дефіцит бюджету та обсяг державного боргу яких не відповідають двом критеріям:

1. Фактичний або запланований рівень дефіциту бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП за винятком таких випадків:

- рівень дефіциту бюджету істотно й постійно знижується та дещо перевищує граничне обмеження;
- надмірний рівень дефіциту бюджету є винятковим і тимчасовим явищем.

Надмірний дефіцит бюджету вважається винятковим у разі непередбачуваних подій, котрі мають значний вплив на стан державних фінансів, падіння обсягу ВВП або рівня економіки, нижчого від потенційного. Надмірний дефіцит вважається тимчасовим, якщо, згідно з прогнозами Єврокомісії, після припинення впливу негативних явищ або відновлення економічного потенціалу він становитиме менше ніж 3 % ВВП.

2. Рівень державного боргу перевищує 60 % ВВП за винятком таких випадків:

- рівень державного боргу швидко скорочується (в середньому на 5 % щорічно протягом останніх трьох років) та наближається до граничного обмеження;
- згідно з прогнозами Комісії, відбудеться істотне зниження різниці між фактичним і граничним рівнями державного боргу протягом трьох років, починаючи з року, за який є статистичні дані щодо показників державного боргу;
- коли країни єврозони, стосовно котрих станом на 8 листопада 2011 р. відкрита процедура надмірного дефіциту бюджету, протягом трьох років від дати коригування надмірного дефіциту виконують борговий критерій, якщо Рада ЄС засвідчує наявність значного прогресу у виконанні програми стабільності та зближення.

Якщо країна не дотримується одного чи обох критеріїв, Єврокомісія готує звіт, де зазначаються фактори, що істотно впливають на виконання дефіцитного й боргового критеріїв, такі як:

- розвиток макроекономічних показників у середньостроковому періоді, зокрема зростання потенційного ВВП і внесок виробничих факторів у це зростання; показники циклічності економіки та чисті заощадження приватного сектору;

- розвиток бюджетних показників у середньостроковій перспективі; заходи, спрямовані на досягнення середньострокових бюджетних цілей; рівень первинного балансу та показники первинних видатків (як поточних, так і капітальних); превентивні заходи та заходи коригування надмірної макроекономічної незбалансованості; заходи, націлені на стимулювання зростання в країнах ЄС; загальна оцінка якості управління державними фінансами, зокрема ефективність ССБП;
- показники боргового навантаження в середньостроковому періоді; ризики, пов'язані з управлінням державним боргом, зі строками обігу, валютною структурою; обсяги накопичених резервів та інших фінансових активів, гарантії, особливо надані фінансовому сектору, інші непрямі зобов'язання, що виникають у результаті старіння населення або визнання державним боргом зобов'язань суб'єктів приватного сектору, а також інші непрямі умовні зобов'язання.

Рада ЄС та Єврокомісія оцінюють, наскільки сильно ці фактори впливають на порушення боргового критерію та критерію дефіциту бюджету. Якщо в разі порушення боргового критерію оцінюється також факт порушення критерію дефіциту бюджету, перелічені фактори враховуються для визначення того, чи є надмірний дефіцит бюджету винятковим, та лише за умови, що він є тимчасовим і близьким до граничного обмеження. За наявності надмірного дефіциту бюджету зазначені фактори враховуються при прийнятті рішення щодо терміну його усунення.

Протягом двох тижнів від дати затвердження звіту Єврокомісії про порушення боргового критерію та/або критерію дефіциту бюджету свою позицію з цього питання висловлює профільний комітет Європарламенту. Висновки цього комітету, а також пропозиції Ради ЄС спрямовуються до Європейського парламенту.

Протягом чотирьох місяців після отримання звітності про виконання бюджету за половину року, котра закінчується 1 квітня та 1 жовтня¹, Рада ЄС з'ясовує, чи надмірний дефіцит бюджету справді має місце. Якщо цей факт підтверджується, Рада ЄС відразу надає рекомендації щодо його усунення із зазначенням максимального терміну, потрібного для вжиття необхідних заходів, який не повинен перевищувати шести

¹ Council Regulation № 479/2009 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:145:0001:0009:en:PDF>.

місяців у загальному випадку та трьох місяців, коли ситуація є критичною. Також встановлюється дата усунення надмірного дефіциту бюджету, однак таке коригування треба завершити, як правило, в наступному році після його виявлення. У своїх рекомендаціях Рада ЄС пропонує скоригувати бюджетні показники, для того щоб зменшити структурний дефіцит бюджету принаймні на 0,5 % ВВП.

У визначений період країна, що отримала рекомендації Ради ЄС щодо зменшення дефіциту бюджету, повинна відзвітувати перед нею та Єврокомісією щодо вжитих заходів. Звіт має бути публічним та включати цільові показники державних доходів і видатків, обсяги їх зміни в результаті вжиття дискреційних заходів, запропонованих Радою ЄС у своїх рекомендаціях у розрізі окремих статей бюджету.

Приймаючи рішення щодо ефективності виконання заходів, запропонованих у рекомендаціях, Рада ЄС бере до уваги звіт країни про виконання плану заходів, а також будь-яку іншу публічну інформацію про стан державних фінансів. У разі негативного висновку протягом двох місяців від дати прийняття рішення щодо ефективності виконання заходів Рада ЄС надсилає країні попередження й вимогу протягом визначеного терміну зменшити структурний дефіцит бюджету принаймні на 0,5 % ВВП, а також вжити заходів, необхідних для виконання цієї вимоги.

Якщо Рада ЄС встановила наявність надмірного дефіциту в країні, котра вже зарезерувала депозит із нарахуванням процентів відповідно до процедури превентивних заходів, або Єврокомісія прийняла рішення про наявність дуже істотних відхилень від положень Пакту, Єврокомісія протягом 20 днів вносить проект рішення про примусове резервування депозиту без нарахування процентів у розмірі 0,2 % ВВП попереднього року. Рішення вважається прийнятим, якщо протягом 10 днів кваліфікована більшість Ради ЄС не відхилила проекту. Рішення про посилення фінансових санкцій ухвалюється протягом двох місяців після отримання звітності про виконання бюджету в наступних періодах.

Якщо країна й далі не виконує рекомендацій щодо зменшення надмірного дефіциту, Єврокомісія протягом 20 днів після прийняття відповідного рішення Радою ЄС подає проект рішення про стягнення штрафу в розмірі 0,2 % ВВП попереднього року. У разі подальшого невиконання рекомендацій розмір штрафу збільшується. Він складається з 0,2 % ВВП попереднього періоду та змінного компонента, який становить 10 % різниці між фактичним рівнем дефіциту бюджету за попередній період та

граничним, визначеним у договорі (3 % ВВП), або якого треба досягти при порушенні боргового критерію відповідно до рекомендацій Ради ЄС, викладених у попередженні.

Враховуючи виняткові обставини, а також звернення відповідної країни, Єврокомісія може запропонувати Раді ЄС зменшити розмір фінансових санкцій.

За майже двадцятирічний термін існування валютного союзу зміни, внесені у 2011 р., є найбільш кардинальними та спрямовані на істотне зміцнення економічного управління в ЄС та в зоні євро. Зокрема, інноваційними стали такі рішення:

1. *Зміна процедури голосування щодо застосування фінансових санкцій.* Пропонований комітетом Європарламенту проект рішення автоматично набирає чинності, якщо кваліфікована більшість країн-членів не проголосувала проти нього. Така процедура голосування дістала назву “зворотна кваліфікована більшість”. Це робить правила автоматичними й жорсткішими, а отже, дієвішими, підвищує довіру до них.
2. *Конкретизація інструментів та розширення заходів, необхідних при порушенні граничної межі державного боргу, визначеної в договорі.* Зокрема, новими правилами встановлені кількісні показники, котрих треба досягти при перевищенні граничної межі рівня державного боргу. У разі перевищення цим показником межі 60 % ВВП та недотримання вимоги щодо зниження відповідного перевищення на 5 % щорічно (в середньому за три роки) до країни можуть вживатися заходи, передбачені “процедурою надмірного дефіциту”.
3. *Встановлення обмежень на темп зростання видатків.* Внесені зміни передбачають превентивні заходи з моніторингу дотримання країнами-членами власних середньострокових бюджетних цілей, що є необхідною умовою забезпечення стійкості державних фінансів. Для того щоб оцінити ефективність дотримання середньострокових цілей, нові правила передбачають моніторинг “цільового обсягу видатків”. Щорічний темп зростання державних видатків не повинен перевищувати темпу їх зростання, встановленого в ССБП. До країн, які не дотримуються цілей, визначених у ССБП, висувається вимога забезпечити, щоб темп зростання видатків був нижчим за темп зростання потенційного обсягу ВВП. Новий інструмент дасть змогу поліпшити якість бюджетного планування та його результативність за рахунок узгодження планових показників видатків і постійних доходів.

4. *Запровадження фінансових санкцій за невиконання превентивних заходів реагування.* Коли показники виконання бюджету істотно відхиляються від тих, що визначені в середньострокових бюджетних планах, такі відхилення кількісно оцінюються та, у разі відсутності заходів, спрямованих на усунення таких невідповідностей, можуть призвести до застосування фінансових санкцій (як правило, це депозит із нарахуванням процентів у розмірі 0,2 % ВВП).

Інформативним для формування окремих складових механізмів бюджетних обмежень в українських реаліях може бути досвід Німеччини, Чилі, Угорщини та Росії¹.

У *Німеччині* в докризовий період проводилася фіскальна політика, яка базувалася на золотому правилі, котре полягало в тому, що дефіцит не повинен перевищувати інвестицій, та передбачалася можливість недотримання цього правила в разі порушення загальної економічної рівноваги. Утім, досить загальні формулювання без конкретизації поняття “загальна економічна рівновага”, недоліки в обліку інвестицій (котрі включали ряд пунктів, що не мають інвестиційного характеру), відсутність вимог і механізмів щодо виправлення ситуації в разі порушення золотого правила призвели до накопичення значного державного боргу.

У зв'язку з цим у 2009 р. було внесено зміни до Конституції ФРН, якими встановлено нові фіскальні правила. Вони передбачають поступове зниження рівня дефіциту бюджету до 2016 р. та, що найголовніше, обмежують структурний дефіцит на рівні 0,35 % ВВП. У разі відхилення фактично отриманого ВВП від прогнозованого (на основі якого формувався дефіцит) різниця в сальдо бюджету обліковується на спеціальному рахунку з метою відповідного коригування політики в майбутніх періодах. Встановлено, що циклічне сальдо бюджету визначається за методикою Єврокомісії.

Водночас нові фіскальні правила мають певні недоліки. Це легкість порушення встановленого обмеження (приймається простою більшістю голосів у парламенті), відсутність чіткої відповідальності за такі порушення, неповне врахування стану місцевих фінансів, відсутність вимоги інформувати громадськість щодо фіскальної й боргової політики.

У *Чилі* першим етапом формування бюджетних обмежень можна вважати створення в 1985 р. Мідного фонду, у який спрямовувалися до-

¹ EU Economic governance “Six-Pack” enters into force [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/898>.

ходи держави від видобутку міді. Другим етапом було прийняття у 2001 р. правил оцінки структурного балансу. Ці правила не мали законодавчої сили, однак стали вагомим інструментом оцінки стану державних фінансів при формуванні фіскальної політики. Такі заходи були покликані забезпечити збалансованість фіскальної політики в довгостроковому періоді та позбутися її проциклічності з допомогою автоматичних стабілізаторів доходів. Правило обмеження структурного дефіциту бюджету передбачало, що державні видатки плануватимуться, виходячи з доходів, які не включатимуть циклічну складову. Їх визначали на основі: 1) потенційного ВВП; 2) цін на мідь і мідну руду в довгостроковій перспективі; 3) доходу від фінансових активів і процентних ставок у довгостроковому періоді.

Щоби посилити ефект від запровадження законодавчого обмеження розміру структурного дефіциту бюджету, функції прогнозування вхідних даних, потрібних для оцінки потенційного ВВП, і тренду цін на мідь делеговані двом незалежним групам експертів із різних напрямів економічної науки по 11–15 осіб¹.

Третім етапом стало прийняття Закону про фіскальну відповідальність, який зміцнив прозорість і довіру до фіскальної політики². Основними складовими цього закону є:

1. Створення Резервного пенсійного фонду та Фонду економічної й соціальної стабілізації, а також затвердження мінімального рівня профіциту бюджету. Зокрема, визначено, що міністерство фінансів за рахунок профіциту бюджету на найближчих декілька років зобов'язується щорічно вносити до Резервного пенсійного фонду суму, еквівалентну щонайменше 0,2 та щонайбільше 0,5 % ВВП попереднього періоду, допоки обсяг накопичених активів не сягне 900 млн дол. США. Додатна різниця між розміром профіциту бюджету та сумою й обсягом коштів, що вносяться в Резервний пенсійний фонд, протягом п'яти років може спрямовуватися на поповнення статутного капіталу центрального банку Чилі. Однак сума зазначених внесків за рік не повинна перевищувати 0,5 % ВВП попереднього періоду. Це робилося з метою акумулювання активів для погашення боргових зобов'язань, накопичених під час боргової кри-

¹ Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.

² Башко В. Й. Особливості фіскальної політики в Чилі / В. Й. Башко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ecofin.org.ua/fiscal_rules_chile.

зи в 1980-х роках, погашення планових зобов'язань підприємств державного сектору, включаючи умовні зобов'язання щодо виплати гарантованих мінімальних пенсій. Ще одним аргументом для дотримання структурного профіциту бюджету став структурний операційний дефіцит центрального банку Чилі, зумовлений значними витратами на порятунок приватної банківської системи протягом 1980-х років¹. Використання коштів Резервного пенсійного фонду дозволене після того, як мине десять років від дати його створення.

Сума профіциту бюджету, за мінусом відррахувань внесків до Резервного пенсійного фонду та центрального банку, перераховується у Фонд економічної й соціальної стабілізації, котрий є правонаступником Мідного стабілізаційного фонду. Метою Фонду економічної й соціальної стабілізації є фінансування дефіциту бюджету та погашення зобов'язань протягом періоду зменшення доходів бюджету внаслідок зниження темпів економічного зростання або цін на мідь, а також фінансування внесків до Резервного пенсійного фонду в умовах дефіциту бюджету.

2. Визначення суб'єктів і принципів управління фіскальною політикою. Основні повноваження щодо визначення напрямів фіскальної політики має президент країни, який протягом 90 днів після обрання приймає декрет, де визначаються основні напрями бюджетно-податкової політики на період його повноважень та їхній вплив на структурний баланс. Президент має також основні повноваження щодо управління фондами, зокрема затверджує методики, правила та інші процедурні аспекти їх функціонування*.

3. Встановлення механізмів обмеження структурного балансу. Фіскальні правила в Чилі є доволі гнучкими, оскільки надають можливість змінювати рівень структурного бюджету в будь-який час, як це було зроблено у 2008 і 2009 рр. За винятком перших декількох років, у них не встановлено кількісних показників структурного балансу та

¹ French-Davis R. The Structural Fiscal Balance Policy in Chile: Toward a Counter-Cyclical Macroeconomics / R. French-Davis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/addon/archivo/post/5731/StructuralFiscalRule111209clean.doc>.

* Відповідно до Конституції Чилі, лише президент має право законодавчої ініціативи щодо визначення бюджетно-податкової політики, а Конгрес затверджує або відхиляє його пропозиції. Конституція забороняє Конгресу збільшувати видатки або зменшувати доходи в бюджеті на відповідний рік. Якщо Конгрес не затверджує проект закону про бюджет на відповідний рік протягом 60 днів від дати підписання Президентом, законопроект автоматично набирає чинності.

умов, за котрих він повинен бути змінений. Відсутність обмежень, очевидно, пов'язана з тим, що всю відповідальність за фіскальну політику несе президент, а тому немає потреби встановлювати чіткі й жорсткі обмеження рівня структурного балансу, необхідні в умовах, коли за фіскальну політику відповідає колегіальний орган.

До недоліків фіскальних правил у Чилі експерти відносять те, що в них не відображено процедури в разі виникнення ситуації, коли уточнюються макроекономічні показники та змінюється структурний баланс. Хоча слід зауважити, що уточнення показників структурного балансу не впливає на зміну бюджетних та інших показників та є здебільшого інформативним індикатором. Витяг із закону “Про фіскальну відповідальність” наведений у додатку.

Одним із основних інструментів забезпечення фіскальної рівноваги в довгостроковому періоді є методологія визначення структурного балансу, що дає змогу оцінити вплив ділового циклу на державні фінанси та планувати бюджетні видатки на постійному рівні, який відповідає рівню доходів бюджету, що надійшли б у разі досягнення економікою свого потенційного рівня та відповідності поточних цін на мідь їх довгостроковому рівневі.

Тому, коли економіка перегріта й уряд стягує більший обсяг податкових надходжень, ніж за “нормальних” умов, це призводить не до збільшення видатків, а до накопичення заощаджень. Натомість під час кризи уряд використовує ці заощадження (або позики) для того, щоб компенсувати податкові недонадходження, пов'язані з повільним економічним зростанням, тим самим підтримуючи тренд видатків на незмінному рівні.

В *Угорщині* фіскальні правила було прийнято у 2008 р. Запроваджений механізм середньострокового ковзного планування на трирічний період передбачав обмеження державного боргу на рівні, який був досягнутий три роки тому. Наприкінці планового періоду фактичний обсяг боргу міг відрізнятись від запланованих показників за рахунок впливу циклічної складової розвитку економіки та зміни процентних ставок за державним боргом. Однак у довгостроковому періоді, за умови адекватності економічних прогнозів та відсутності системних помилок, циклічні коливання мали врівноважуватися, а фактичні показники державного боргу – наближатися до запланованих.

Було також передбачено створення нової установи – Бюджетної ради, до складу котрої входять три особи, затверджені парламентом за

поданням президента, голови центрального банку та голови аудиторської палати парламенту. Бюджетна рада мала оцінювати податково-бюджетне законодавство на предмет його впливу на збалансованість державних фінансів. Підготовка об'єктивних базових оцінок повинна була стати важливим етапом бюджетного процесу, основою для подальших розрахунків рівня державного боргу на три наступних роки. На початку своєї діяльності Бюджетна рада мала дорадчий характер, у неї не було повноважень щодо забезпечення відповідності показників, визначених у проектах законодавчих актів, власним базовим оцінкам бюджетних показників. Починаючи з 1 липня 2010 р., Бюджетна рада повинна була складати макроекономічні прогнози, а з 1 січня 2011 р. – виконувати весь обсяг повноважень.

Однак у 2012 р. набрали чинності положення нової Конституції, які істотно змінюють механізм забезпечення бюджетної дисципліни, визначений у Законі про бюджетну відповідальність 2008 р., зокрема процедуру обмеження граничного рівня державного боргу та повноваження й функції Бюджетної ради.

Так, передбачено право прийняття парламентом закону про державний бюджет лише в тому разі, якщо він не призводить до підвищення рівня державного боргу. Крім того, визначено, що уряд може здійснювати запозичення тільки в такому обсязі, котрий не спричинятиме підвищення рівня державного боргу понад 50 % ВВП попереднього року¹. Тобто в разі встановлення вищого рівня державного боргу граничний обсяг запозичень повинен гарантувати його зниження.

Певні положення Конституції припускають можливість недотримання зазначених обмежень. Зокрема, відхилення можливі протягом періоду виникнення особливих правових обставин, які вимагають вжиття спеціальних заходів, та у разі довготривалого й значного зниження темпів економічного зростання для відновлення макроекономічної рівноваги. Таким чином, конституційні норми, покликані обмежувати рівень державного боргу, передбачають встановлення загальніших рамок, ніж у Законі про фіскальну відповідальність 2008 р.

Крім того, до Конституції внесені норми про Бюджетну раду, які істотно змінили формат її діяльності та повноважень. Був прийнятий новий Закон про фінансову стабільність (Financial Stability Act), який деталізу-

¹ Constitution / basic law of Hungary 25 April 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English__DRAFT.pdf.

вав положення щодо забезпечення бюджетної дисципліни¹, визначені в Конституції 2011 р. Винятковими подіями, що надають можливість не дотримуватися положень Конституції, спрямованих на обмеження рівня державного боргу, визначено тривалий і глибокий економічний спад, ознакою якого є від'ємні значення економічного зростання. Також надається роз'яснення, що в разі перевищення державним боргом рівня 50 % ВВП приріст номінального обсягу державного боргу у відсотках не повинен перевищувати різниці приросту цін та реального економічного зростання. Однак це обмеження набирає чинності лише з 2016 р.

До переваг нових фіскальних правил 2011 р. слід віднести посилення обов'язковості їх виконання. Визначення нових фіскальних правил у Конституції та в Законі про фінансову стабільність, котрий прийнятий конституційною більшістю парламенту, підвищує відповідальність, оскільки вимагає схвалення останньою для внесення необхідних змін, що надали б можливість не дотримуватися відповідних положень.

Формування механізму фіскальних правил у Росії розпочато у 2004 р., коли був створений Стабілізаційний фонд Російської Федерації (далі – Стабілізаційний фонд). У ньому акумулювалася частина доходів федерального бюджету, що надійшли внаслідок перевищення фактичної ціни на нафту над базовою*. Зокрема, джерелами формування Стабілізаційного фонду були:

- 1) частина надходжень від вивізного мита на нафту сиру ($ВМСФ_t$), визначена як сума фактичних щомісячних надходжень від вивізного мита ($ФНВМ_t$) до федерального бюджету, помножена на відношення різниці фактичної ($ФСВМ_t$) і розрахункової ($БСВМ$) ставок вивізного мита, яка була б у разі досягнення базової ціни, до фактичної ставки вивізного мита, що діє протягом відповідного місяця та визначається за формулою:

$$ВМСФ_t = ФНВМ_t \left(1 - \frac{БСВМ}{ФСВМ_t} \right); \quad (3.8)$$

¹ The EEAG Report on the European Economy. The Hungarian Crisis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1213659.pdf>.

* Базова ціна на нафту, або ціна відсічення коштів у Стабілізаційний фонд, на 2004–2005 рр. була визначена на рівні середньої ціни за останніх десять років (1994–2003 рр.) – 20 дол. США за барель марки “Юралс”, у 2006–2007 рр. – 27 дол. США.

2) частина надходжень від податку на видобуток корисних копалин, а саме нафти ($ПВС\Phi_t$), визначена як сума фактичних щомісячних надходжень від цього податку ($\Phi НПВ_t$) до федерального бюджету, помножена на відношення різниці фактичної ($\Phi СПВ_t$) і розрахункової ($БСПВ$) ставок вивізного мита, яка була б у разі досягнення базової ціни, до фактичної ставки вивізного мита, що діє протягом відповідного місяця та визначається за формулою:

$$ПВС\Phi_t = \Phi НПВ_t \left(1 - \frac{БСПВ}{\Phi СПВ_t} \right); \quad (3.9)$$

3) залишки коштів федерального бюджету на початок фінансового року, за винятком залишків, щодо яких законом про федеральний бюджет або міжнародним договором РФ встановлено інший порядок використання, а також вільних залишків коштів федерального бюджету, необхідних для покриття тимчасових касових розривів, що виникають протягом року при виконанні федерального бюджету, в обсязі, еквівалентному 1/24 обсягу затверджених на відповідний рік видатків федерального бюджету, включаючи платежі з погашення державного зовнішнього боргу РФ, без урахування коштів, що спрямовуються до Пенсійного фонду РФ на виплату базової частини трудової пенсії.

Акумуляовані в Стабілізаційному фонді кошти могли використовуватися з метою забезпечення збалансованості федерального бюджету в умовах падіння фактичної ціни на нафту нижче від базової, а також на інші цілі, якщо їхній обсяг перевищить 500 млрд руб.

У липні 2007 р. до Бюджетного кодексу РФ були внесені зміни, які передбачали збільшення доходів бюджету, що вилучалися в резервні фонди за рахунок податкових надходжень від видобутку й експорту природного газу. Зокрема, визначалося, що до нафтогазових доходів федерального бюджету належать¹:

- податок на видобуток вуглеводневої сировини (нафта, газ горючий природний із усіх видів родовищ вуглеводневої сировини, газовий конденсат із усіх видів родовищ вуглеводневої сировини);
- вивізні митні збори на нафту сиру;
- вивізні митні збори на газ природний;
- вивізні митні збори на товари, вироблені з нафти.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/popular/budget/56_17.html#p2229.

Також було змінено механізм перерозподілу нафтогазових доходів. Уряд відмовився від практики визначення базових цін на корисні копальни, на основі яких вимірювався обсяг доходів бюджету, що необхідно стерилізувати. Натомість було встановлено, що всі нафтогазові доходи спрямовуються на спеціальний рахунок коштів нафтогазових доходів федерального бюджету, після чого одна їх частина, котру назвали “нафтогазовий трансферт”, використовується для фінансування поточного бюджету, а друга – на формування Резервного фонду та Фонду національного добробуту.

У Бюджетний кодекс РФ введено такий додатковий показник фіскальної позиції уряду, як “ненафтогазовий баланс” – різниця між обсягом доходів федерального бюджету без урахування нафтогазових доходів федерального бюджету й доходів від управління коштами Резервного фонду й Фонду національного добробуту та обсягом видатків федерального бюджету у відповідному періоді. Встановлено, що ненафтогазовий дефіцит федерального бюджету не може перевищувати 4,7 % прогнозного обсягу ВВП у відповідному році. Із метою фінансування такого дефіциту передбачено можливість використання нафтогазових доходів федерального бюджету та активів Резервного фонду, які дістали назву “нафтогазовий трансферт”. Обсяг нафтогазового трансферту затверджується в законі про федеральний бюджет на відповідний фінансовий рік у еквіваленті до 3,7 % прогнозного ВВП. У разі якщо обсяг нафтогазових доходів виявиться нижчим за 3,7 % ВВП, уряд має право використовувати кошти Резервного фонду до досягнення гранично визначеного рівня нафтогазового трансферту¹. На перехідний період граничний обсяг трансферту був установлений на рівні 6,1 % ВВП у 2008 р., 5,5 у 2009 р. та 4,5 % у 2010 р.

Однак уже на другий рік існування нове фіскальне правило було порушене. Зважаючи на це, у грудні 2009 р. внесені зміни до Бюджетного кодексу РФ, якими призупинялася дія окремих положень, що передбачали поповнення Резервного фонду за рахунок нафтогазових доходів до 1 січня 2013 р. У вересні 2010 р. внесені чергові зміни, котрі дали змогу перенести дату набрання чинності зазначеними положеннями на 2014 р. Окрім того, ці зміни передбачали можливість використання доходів від розміщення коштів Резервного фонду на фінансування видатків федерального бюджету, а також право, без внесення змін до за-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/popular/budget/56_17.html#p2229.

кону про федеральний бюджет, приймати рішення щодо використання коштів Резервного фонду та інших залишків коштів федерального бюджету на погашення державного боргу, фінансування дефіциту федерального бюджету, у тому числі в обсягах, що перевищують обсяги видатків федерального бюджету у випадках і в межах збільшення бюджетних асигнувань федерального бюджету на надання міжбюджетних трансфертів із метою забезпечення збалансованості державних позабюджетних фондів РФ.

Відповідно, у 2010 і 2011 рр. нафтогазові доходи зараховувалися до федерального бюджету, як і ненафтогазові доходи.

3.4. ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОКАЗНИКІВ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

В Україні загальноприйнятими індикаторами стану державних фінансів є сальдо бюджету, державний і гарантований державою борг, на рівень і обсяги яких у Бюджетному кодексі України та законі про державний бюджет на відповідний рік встановлюються кількісні обмеження. Проте водночас є аспекти вітчизняного обліку сальдо бюджету й боргу, у яких такий облік із переходом до середньострокового бюджетного планування потребує вдосконалення. В Україні облік і використання показника сальдо бюджету мають ряд особливостей, що призводить до заниження величини дефіциту бюджету та істотно нівелює його значення як індикатора збалансованості державних фінансів.

У більшості країн світу для характеристики збалансованості державних фінансів зазвичай використовується показник сальдо сектору загального державного управління (СЗДУ). Збалансованість державних фінансів в Україні характеризується через показник дефіциту/профіциту державного бюджету. Згідно з класифікацією Міжнародного валютного фонду (МВФ), цей показник інформує про збалансованість лише частини сектору центрального уряду (*budgetary central government*)¹ та не враховує операцій некомерційних організацій, створених із метою виробництва товарів і надання послуг без отримання доходу чи фінансової вигоди для органу, що їх створив та за рахунок якого вони функціонують, а також фондів соціального страхування (рис. 3.1).

¹ Government Finance Statistics Manual 2001. Companion Material [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/intbin.pdf>.



Рис. 3.1. Схема державного (суспільного) сектору в Україні

Складено автором.

Як правило, зазначені установи мають окремі кошториси, власні джерела надходжень, інші ніж трансферти з бюджету. В Україні у 2012 р. до таких установ належали: Державна іпотечна установа, Аграрний фонд, ДП “Фінансування інвестиційних проєктів”. Діяльність перших двох установ в Україні в період 2008–2011 рр. істотно не впливала на показники сектору центрального уряду. Державна іпотечна установа використовувала власні запозичення на придбання фінансових активів, а Аграрний фонд витрачав кошти, внесені в його статутний капітал, на придбання продукції сільськогосподарських виробників із метою її подальшої реалізації. Такі операції, що визначаються у вітчизняному бюджетному обліку за касовим методом*, практично не впливали на сальдо бюджету.

* Зважаючи на те, що обсяги активів у Державній іпотечній установі та в Аграрному фонді були незначними, вплив зміни їхньої вартості на сальдо бюджету, визначене за методом нарахувань, є неістотним.

Натомість проведення операцій іншими установами інколи мало значний вплив на сальдо центрального уряду. Це пов'язано з тим, що, наприклад, операції здійснення запозичень та їх використання згаданими установами не враховуються у звітах про виконання державного бюджету. Діяльність цих установ відображається в державному бюджеті за статтею видатків лише за потреби погашення запозичень. Використання такого підходу призводить до часового викривлення обсягів сальдо бюджету та зниження його рівня відносно ВВП у середньо- й довгостроковому періодах.

Недосконалою є й методика обліку операцій Державного агентства автомобільних доріг України “Укравтодор”, котре, починаючи з 2004 р., здійснює запозичення під державні гарантії та погашає їх від власного імені. Зазначені операції відображаються за статтями доходів (за кодом – кошти, які отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів) і видатків (за кодом – оплата послуг) державного бюджету. Враховуючи те, що “Укравтодор” є бюджетною установою, за своєю економічною сутністю ці запозичення є державними, а тому повинні відображатися в державному бюджеті за статтями його фінансування¹. Унаслідок цього показник сальдо державного бюджету стає нечутливим до зазначених операцій.

Ще одним аспектом використання касового методу обліку є врахування або неврахування кредиторської й дебіторської заборгованостей державного й місцевих бюджетів. Зокрема, істотним є вплив залишків невідшкодованих із державного бюджету сум ПДВ на реєстраційні рахунки в банку з урахуванням випуску ПДВ-облігацій, переплат обов'язкових платежів до державного бюджету, кредиторської заборгованості місцевих бюджетів. Запровадження обліку дефіциту бюджету за методом нарахувань дало б змогу коректніше визначати обсяги дефіциту бюджету на рівні державного й зведеного бюджетів.

У 2009 р. до доходів державного бюджету було зараховано спеціальні права запозичення (СПЗ) у сумі 15,7 млрд грн, отримані від МВФ, що не

¹ Звіт про результати аудиту використання коштів Державного бюджету України та кредитних ресурсів на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення / відп. за вип. І. М. Заремба, Г. А. Шах. – К. : Рахункова палата України, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1257701#_5.

відповідає економічній сутності дохідної частини бюджету та суперечить методологічним рекомендаціям МВФ¹.

Недоліком є й те, що наявна система обліку дає змогу відображати також витрати державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійного фонду України та на придбання цінних паперів із низьким кредитним рейтингом за статтею фінансування “придбання фінансових активів”. Як показує практика, ймовірність повернення витрачених таких чином коштів державного бюджету є низькою, а тому їх доцільно було б обліковувати за статтями видатків. Зауважимо, що обсяг неповернених позик із Пенсійного фонду України у 2008 р. становив 3,6 млрд грн; у 2009 р. – 16 млрд; у 2010 р. – 7,9 млрд; у 2011 р. – 12,4 млрд грн (табл. 3.6).

Доволі низькою є також імовірність повернення коштів, спрямованих на рекапіталізацію банківських установ, що перебували на межі банкрутства. Відповідно до рекомендацій Євростату, операції з придбання урядом акцій комерційних банків повинні відображатися за статтею придбання фінансових активів, виходячи з ринкової вартості придбаних акцій, за участі приватних інвесторів у рекапіталізації зазначених установ, а також враховуючи прибутковість і збитки в довгостроковому періоді². Обсяги придбання акцій комерційних банків, що перебували на межі банкрутства (“Київ”, “Родовід” і Укргазбанк), були значними. Так, у 2009 р. урядом придбано акцій зазначених комерційних банків на суму 17,6 млрд грн, у 2011 р. – 8,3 млрд грн. Оскільки на сьогодні лише Укргазбанк відновив нормальну діяльність, уряд, за оцінками, може повернути не більше ніж 25 % коштів, витрачених на рекапіталізацію цих фінансових установ. Враховуючи це, подібного роду операції за касовим методом доцільніше відображати за статтею видатків із державного бюджету. Критерієм стабільності стану фінансової установи, акції якої придбаються державою, може бути її кредитний рейтинг, присвоєний міжнародними рейтинговими агентствами. У разі відсут-

¹ Public Sector Debt Statistics : Guide for Compilers and Users [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tffs.org/pdf/method/PSDS11fulltext.pdf>.

² The impact on EU governments’ deficit and debt of the decisions taken in the 2011–2012 European summits [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Note_on_statistical_implications_of_summits-updated-12_A.pdf; The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Eurostat_guidance_note_FT_-_10_September_2009.pdf.

Таблиця 3.6

**Динаміка операцій, які могли змінювати обсяг дефіциту
Державного бюджету України, млрд грн**

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Зміна обсягів переоплати обов'язкових платежів до державного бюджету	4,4	5,7	0,7	4,4	2,0	3,0
Зміна залишків невідшкодованого ПДВ	5,5	9,0	-10,7	4,2	14,0	-14,0
Випуск ПДВ-облігацій	-	-	16,4	-	0	18,0
Зарахування СПЗ у доходи бюджету	-	15,7	-	-	0	0
Запозичення під державні гарантії ДП “Фінансування інфраструктурних проектів”	-	-	4,5	5,5	-	8,0
Сальдо запозичень “Укравтодору”	0,6	7,3	2,1	0,8	-	-
Отримані позики (кредиторська заборгованість)	1,0	9,0	3,5	3,0	-	-
Погашені позики	0,4	1,7	1,4	2,2	-	-
Сальдо запозичень Пенсійного фонду України	3,6	16,0	7,9	12,4	11,9	11,0
Отримані позики	6,0	36,6	45,1	43,4	-	-
Погашені позики	2,4	20,5	37,2	31,0	-	-
Збільшення статутного капіталу комерційних банків, що перебували на межі банкрутства	-	17,6	-	8,3	0	0
“Київ”	-	3,6	-	-	0	0
“Родовід”	-	8,4	-	4,0	0	0
Укргазбанк	-	5,7	-	4,3	0	0
Збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України”	-	18,6	13,1	12,1	6,0	8,0

* Прогноз автора за даними Міністерства фінансів України.

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfn.gov.ua>; Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>; Податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua>; Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>; Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

ності рейтингу, його відкликання або якщо він нижчий за позицію “В”, витрати на придбання акцій треба відображати за статтею витрат, у іншому випадку – за статтею “фінансування придбання фінансових активів”.

Якщо здійснювати облік зазначених операцій за методом нарахувань, то фактичні, а також майбутні витрати на придбання акцій установ, що перебувають на межі банкрутства, необхідно відображати за статтею видатків у момент прийняття рішення про рекапіталізацію цих установ. Якщо

припустити, що з державного бюджету більше не будуть виділятися кошти на рекапіталізацію фінансових установ, загальні обсяги видатків і дефіциту бюджету, визначені за методом нарахувань у 2009 р., будуть більшими за офіційні показники, обчислені за касовим методом, майже на 26 млрд грн.

Аналогічними є висновки щодо витрат на збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України” (див. табл. 3.6).

Реальна збалансованість державних фінансів повинна оцінюватися з урахуванням значного обсягу квазіфіскальних операцій та квазіфіскального дефіциту. В умовах підвищеної уваги громадськості, міжнародних фінансових організацій і кредиторів органів державного управління до таких показників, як дефіцит бюджету й рівень боргу, органи державного управління інколи делегують окремі свої функції іншим секторам економіки. У цьому контексті облік квазіфіскальних операцій є важливим елементом для реальної оцінки ризиків, що впливають на стабільність державних фінансів у довгостроковому періоді, та стимулювання процесу виведення частини фіскальних операцій за рамки діяльності органів державного управління.

Важливими функціями органів державного управління є оптимальний перерозподіл національного доходу й багатства шляхом отримання обов’язкових податкових платежів і зборів, надання за рахунок цих коштів трансфертів, товарів і послуг індивідуального чи колективного споживання, забезпечення виробництва неринкових товарів і послуг. У процесі реалізації цих функцій органами державного управління проводяться операції, що класифікуються в бюджетному законодавстві як отримання доходів і здійснення видатків бюджету. Існує три групи видатків, які повинні здійснюватись органами державного управління:

- на безоплатне забезпечення суспільства колективними послугами;
- на забезпечення товарами й послугами домогосподарств безкоштовно або за цінами, котрі не мають економічного значення;
- трансферти іншим інституційним одиницям із метою перерозподілу національного доходу чи багатства.

Під час виконання бюджету органи державного управління інколи делегують частину своїх функцій іншим секторам економіки, зокрема ті, реалізація яких може призвести до збільшення видатків бюджету, і, відповідно, зростання дефіциту й рівня боргу. Найчастіше це стосується функції забезпечення товарами й послугами домогосподарств безкоштовно або за ціна-

ми, котрі не мають економічного значення*. У цьому разі говорять про так звані квазіфіскальні операції, тобто такі, що призводять до зміни обсягу активів або зобов'язань секторів, інших, ніж сектор загального державного управління, унаслідок виконання ними функцій органів державної влади.

До органів, що можуть здійснювати квазіфіскальні операції, відносять державні корпорації та Національний банк України.

В окремих випадках до органів, що проводять квазіфіскальні операції, доцільно відносити приватні корпорації та корпорації під іноземним контролем, щодо яких органи державної влади можуть здійснювати обмежений контроль (частка голосуючих акцій є меншою за 50 %, відсутні спеціальне законодавство, наказ чи положення, що не надає органам державного управління право визначати політику корпорації). Ознакою доцільності віднесення цих корпорацій до установ, що здійснюють квазіфіскальні операції, є монопольне становище на ринку, котре виникає внаслідок окремих преференцій, наданих органами державної влади.

Щодо центрального банку, який у багатьох країнах світу, як правило, є державною фінансовою установою, загалом виділяють два типи операцій, які за своєю сутністю можуть бути квазіфіскальними: операції, що належать до компетенції центрального банку у сфері відповідальності за стан фінансової системи, та операції з валютного регулювання. У рамках виконання своїх функцій щодо забезпечення фінансової стабільності центральний банк додатково може виконувати фіскальні завдання зі збору податків чи надання субсидій: проведення валютно-обмінних операцій за різними курсами залежно від статусу клієнта; зобов'язання експортерів щодо продажу частини валютних надходжень від експорту за встановленим курсом; гарантії незмінності валютного курсу; різноманітні перешкоди вивезенню капіталу чи здійсненню імпорту шляхом встановлення додаткової плати тощо.

У країнах, що розвиваються, ще більшу популярність мають квазіфіскальні операції центрального банку у сфері грошово-кредитного регулювання та забезпечення стабільності роботи фінансової системи. До таких

* Ціни, що не мають економічного значення, – це такі, які неістотно впливають на зацікавленість виробників у нарощенні обсягів виробництва, а також на обсяги попиту на товари чи послуги. Ознаками ціни, що не має економічного значення, є: а) незацікавленість виробника у коригуванні обсягів пропозиції з метою отримання прибутку в довгостроковому періоді або принаймні відшкодуванні собівартості продукції; б) відсутність у споживачів свободи вибору щодо здійснення покупки, орієнтуючись на ціну товарів чи послуг.

операцій належать встановлення вищої норми обов'язкового резервування для комерційних банків, що не пов'язане з грошово-кредитним регулюванням (податок на депозити), або навпаки, встановлення норми резервування нижче від необхідного рівня (субсидії); компенсація процентної ставки за кредитами; надання фінансової допомоги у вигляді кредитів чи гарантій державним підприємствам і банкам безпосередньо або стимулювання комерційних банків до надання таких послуг у випадку виникнення фінансових проблем; встановлення ліміту на величину процентних ставок. На практиці дуже важко відокремити, котра з операцій центрального банку виконує грошово-кредитну функцію, а яка – фіскальну. Вважається, що чим центральний банк незалежніший від уряду, тим вища ймовірність недопущення виконання ним квазіфіскальних операцій.

Окрім центрального банку, квазіфіскальні операції часто здійснюються й іншими державними банками. Вони, зокрема, за вказівкою уряду, можуть надавати пільгові кредити певним секторам економіки, що вирізняються високими ризиками й низькою прибутковістю. Інвестування в державні цінні папери, ринково непривабливі для приватних інвесторів, є механізмом перерозподілу активів на користь уряду, що зменшує державні витрати на обслуговування внутрішнього боргу, однак знижує рентабельність державних банків.

Стосовно державних підприємств нефінансового сектору слід зазначити, що вони можуть здійснювати такі квазіфіскальні операції, як надання соціально важливих товарів і послуг за ціною, нижчою за їхню собівартість; створення робочих місць із зарплатою, вищою від комерційно виправданого рівня; утримання на балансі й фінансування об'єктів соціальної інфраструктури; закупівля в інших підприємств товарів, робіт і послуг за ціною, вищою чи нижчою за ринкову тощо. При цьому також відбувається зміна окремих показників діяльності СЗДУ.

Усталеним механізмом є затвердження урядом кошторисного плану цих установ, у якому задаються квазібюджетні функції, не підкріплені відповідними ресурсами, або затверджуються додаткові відрахування до бюджету, що зумовлює збиткову діяльність. Для її проведення можуть здійснюватися запозичення або реалізовуватися частина реальних активів. Запозичення й надходження від продажу активів не відображаються в бюджеті, тому рішення про їх здійснення легше прийняти. Здебільшого підприємства з квазіфіскальними функціями змушені покривати не підкріплені доходами витрати за рахунок накопичення заборгованості або іншими шляхами, які не передбачають збільшення показника традицій-

ного дефіциту бюджету. Через взаємозв'язок таких підприємств із державним бюджетом у довгостроковому періоді їхня збиткова діяльність все одно позначається на його доходах і видатках. Каналами взаємозв'язку фінансового стану зазначених підприємств та державного бюджету є: недонадходження податку на прибуток; субсидії для компенсації втрат від виконання квазіфіскальних функцій; здійснення витрат на поповнення статутного капіталу, які, по суті, є видатками; втрата реальних активів підприємствами; відшкодування урядом гарантованих ним позик тощо.

В Україні підприємством, що виконує найбільший обсяг квазіфіскальних функцій, є НАК “Нафтогаз України”. Унаслідок реалізації природного газу за цінами, нижчими від ціни його придбання, а також недостатньо ефективного господарювання збиток після оподаткування НАК “Нафтогаз України” у 2009 р. становив 22,7 млрд грн, у 2010 р. – 12,2 млрд грн (табл. 3.7).

З метою компенсування втрат монополії, які різко зросли у 2009–2011 рр., додатково до державних субсидій уряд збільшив бюджетні витрати у формі поповнення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України”.

Таблиця 3.7

Динаміка показників фінансової звітності за міжнародними стандартами та оцінка втрат від діяльності НАК “Нафтогаз України”, млрд грн

Показник	2007	2008	2009	2010
Доходи	30 424	53 143	65 496	92 743
Державні субсидії	2 002	6 677	4 131	3 424
Операційні витрати	27 754	54 996	63 849	85 399
Валовий прибуток (збиток)	4 672	4 824	5 778	10 768
Інший операційний дохід	22	6 112	942	1 149
Інші операційні витрати	2 061	2 527	19 326	13 790
Операційний прибуток (втрати)	2 633	8 409	-12 606	-1 873
Фінансові витрати	1 466	1 524	6 470	5 664
у т. ч. сплачені проценти	1 365	1 351	4 155	4 874
Прибуток (збиток) до оподаткування	1 167	-1 435	-19 554	7 345
Сплачений податок на прибуток	1 233	573	3 147	4 810
Прибуток (збиток) після оподаткування	-66	-2 008	-22 701	-12 155

Складено за даними фінансової звітності НАК “Нафтогаз України” за відповідні роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.naftogaz.com/www/2/nakweb.nsf/0/C4775D2495121A4AC2257107003B5C8D?OpenDocument&Expand=2&>.

Зокрема, у 2009 р. було здійснено й передано НАК “Нафтогаз України” в обмін на додаткову емісію акцій облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) обсягом 18,6 млрд грн, у 2010 р. – 13,1 млрд, у 2011 р. – 12,1 млрд грн (див. табл. 3.6). Оскільки випущені ОВДП були використані для покриття збиткової діяльності й погашення кредитів, МВФ, починаючи з 2009 р., у своїх статистичних оглядах стану розвитку економіки України, крім показника традиційного сальдо бюджету, наводить дані щодо сальдо бюджету, включаючи діяльність НАК “Нафтогаз України”, додавши до обсягів дефіциту бюджету СЗДУ обсяги емісії ОВДП, що спрямовувалися на поповнення статутного капіталу цієї компанії (див. табл. 3.7).

Серйозною проблемою залишається також відсутність альтернативних показників збалансованості сектору державних фінансів, які враховували б фази економічного розвитку. З огляду на високу циклічність розвитку української економіки, вкрай необхідними для прийняття рішень є дані щодо рівня первинного циклічно-скоригованого дефіциту бюджету до потенційного обсягу ВВП. Той самий рівень дефіциту бюджету в різних фазах економічного циклу має зовсім інші наслідки для економіки. Без урахування циклічних факторів важко оцінити обґрунтованість прийняття певного рівня дефіциту бюджету та стабільність державного боргу в довгостроковому періоді.

Враховуючи зазначені особливості обліку дефіциту бюджету в Україні на рівні центрального уряду і СЗДУ, оцінено сальдо бюджету за методом нарахувань та відповідно до міжнародних стандартів. За цими оцінками дефіцит бюджету у 2009–2011 рр. був вищим за показники, обчислені за діючою методикою (табл. 3.8).

Потребує вдосконалення також методика обліку боргу органів загальнодержавного управління. В Україні ведеться облік лише державного боргу, тобто, відповідно до національного законодавства, боргу, утвореного безпосередньо урядом. На відміну від країн ЄС і більшості розвинутих країн, в Україні у розмірі державного боргу не враховується борг інших державних установ, які належать до СЗДУ (Державної іпотечної установи, “Укравтодор”, ДП “Фінансування інвестиційних проектів” та ін.), а також борг місцевих органів влади, що не дає змоги коректно порівнювати ці показники.

Виходячи із зазначеного, можна зробити висновок, що можливості вдосконалення управління державним боргом у середньостроковому періоді пов’язані зі зменшенням незбалансованості державних фінансів. Серед можливих заходів – уведення показника “сальдо сектору загального державного управління” і запровадження обліку дефіциту бюджету та

Таблиця 3.8

**Динаміка сальдо бюджету за офіційними даними та їх оцінка
за методом нарахувань**

Показник	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
<i>у млрд грн</i>						
СЗДУ (за касовим методом)	-18,3	-55,7	-72,3	-34,4	-60,9	-60,4
Державний бюджет (за касовим методом)	-12,5	-35,5	-64,5	-23,5	-53,4	-50,4
СЗДУ (за методом нарахувань)	-26,0	-120,7	-95,6	-65,4	-82,9	-83,4
Державний бюджет (за методом нарахувань)	-23,8	-116,6	-95,6	-66,9	-87,3	-84,4
<i>у % ВВП</i>						
СЗДУ (за касовим методом)	-1,9	-6,1	-6,7	-2,6	-4,4	-3,8
Державний бюджет (за касовим методом)	-1,3	-3,9	-6,0	-1,8	-3,8	-3,2
СЗДУ (за методом нарахувань)	-2,7	-13,2	-8,8	-5,0	-5,9	-5,2
Державний бюджет (за методом нарахувань)	-2,5	-12,8	-8,8	-5,1	-6,2	-5,3

* Прогноз автора за даними Міністерства фінансів України.

Складено за розрахунками автора та даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

боргу на рівні СЗДУ, а в перспективі й усього державного сектору; запровадження обліку первинного циклічно скоригованого дефіциту бюджету, обмеження його рівня; запровадження для обліку операцій паралельно з касовим методом нарахувань; оцінювання якості придбаних фінансових активів; уведення обліку обсягів квазіфіскальних операцій. Реалізація зазначених заходів дасть більш точну й адекватну ситуації інформацію для прийняття управлінських рішень та допоможе підвищити їх ефективність.

3.5. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЗМЕНШЕННЯ ВАРТОСТІ ОБСЛУГОВУВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО БОРГУ ТА ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА РІВЕНЬ ПРОЦЕНТНИХ СТАВОК ЗА ОВДП

Загострення європейської боргової кризи та небезпека виникнення другої хвилі світової фінансової кризи актуалізували проблеми внутрішнього ринку державних цінних паперів, підвищили його роль як джерела фінансування бюджетного дефіциту та чинника утримання боргової стійкості.

Однак в Україні, навіть в умовах істотного зниження темпів інфляції (до 4,6 % у 2011 р. та до 0,1 % у I півріччі 2012 р.), рівень процентних ставок за внутрішніми позиками уряду залишається доволі високим: серед-

ньюзважаєна дохідність гривневих ОВДП у червні 2012 р. становила 14,1 %. За таких умов визначення факторів впливу на рівень ринкових процентних ставок за державними позиками з метою посилення керованості процесами на ринку державних цінних паперів та нівелювання загроз порушення боргової стійкості, пов'язаних із високою вартістю обслуговування внутрішнього боргу, набувають особливого значення.

В основу факторного аналізу визначальних чинників впливу на номінальні й реальні процентні ставки за ОВДП в Україні покладено гіпотезу про те, що на рівень ставок впливають як базова ціна грошей у національній економіці, так і різноманітні фактори ризику (валютні, інфляційні ризики, ризики платоспроможності держави), які визначають рівень ризикових премій у складі позикового процента. Поряд із цим ми припускали, що пропозиція й ціна позикового капіталу для держави залежать також від об'єктивних факторів – обсягу внутрішніх заощаджень, приросту грошової маси, залучення іноземного капіталу.

Для емпіричного дослідження детермінант процентних ставок за ОВДП в Україні використовувалися квартальні дані Міністерства фінансів України, Національного банку України та розрахункові показники ДУ “Інститут економіки і прогнозування НАН України” за період 2004–2012 рр.

У процесі дослідження було з'ясовано, що сумніви суб'єктів фінансового ринку України щодо стійкості низькоінфляційного середовища призводять до позитивного нахилу в інфляційних очікуваннях, а отже, й до вищих номінальних процентних ставок.

Феномен високих реальних процентних ставок *ex-post* був описаний у науковій літературі для багатьох країн, які пережили період дезінфляції. Г. Камінський і Л. Ледерман показали, що реальні процентні ставки в Аргентині, Ізраїлі й Мексиці залишалися в діапазоні 20–40 % навіть після впровадження програми стабілізації й істотного зниження темпів інфляції¹. Схоже явище спостерігалось й у промислово розвинутих країнах у 1980-х роках, коли реальні процентні ставки були особливо високими, навіть після дезінфляції на початку десятиліття².

Е. Бача, М. Холланд і Ф. Гонсалес довели, що ризик “розмивання цін”, виражений змінною “дельта інфляції” (інфляція в поточному році мінус інфляція в минулому році) є статистично значущою змінною в

¹ *Kaminsky G. L. High Real Interest Rates in the Aftermath of Disinflation: Is It a Lack of Credibility? / G. L. Kaminsky, L. Leiderman [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/1996/543/default.htm>.*

² *Blanchard O. J. Perspectives on High World Real Interest Rates / O. J. Blanchard, L. H. Summers // Brookings Papers on Economic Activity. – 1984. – № 2. – P. 273–334.*

рівнянні процентних ставок¹. Ризик “розмивання цін” відображає можливу неадекватність розрахованої агентами реальної процентної ставки інструментам у національній валюті, що спонукає агентів до завищення номінальних процентних ставок.

За результатами багатьох емпіричних досліджень було доведено, що волатильність обмінного курсу та очікування девальвації національної валюти є вагомими детермінантами ринкових процентних ставок у країнах із ринками, що формуються². Коливання валютного курсу генерують ризики для дохідності внутрішніх активів у іноземній валюті, а іноземні й національні інвестори вимагатимуть компенсації за валютний ризик у вигляді вищої ризикової премії.

Важливість валютних ризиків як складової загальної ризикової премії у складі ціни внутрішніх державних запозичень засвідчується тим фактом, що в країні з недорозвинутим фінансовим ринком іноземна валюта є найнадійнішим активом, а зміна ціни цього активу (обмінного курсу) швидко трансформується в зміну процентних ставок, внутрішніх цін, попиту.

Т. Поддар, М. Госвами, Дж. Соле і В. Ікаса вказують на те, що валютний ризик адекватно відображає різниця між процентними ставками за депозитами в національній та іноземній валютах³.

За результатами емпіричного дослідження для економіки України встановлено: зростання попиту держави на позикові кошти, індикаторами якого є збільшення дефіциту бюджету, приріст суми ОВДП у обігу, зростання абсолютної й відносної сум державного боргу, стає рушійною силою підвищення загального рівня процентних ставок в Україні. Разом із тим розмір державного й гарантованого державою боргу є ключовим показником для оцінки ризиків платоспроможності держави. Зростання боргового навантаження обертається підвищенням кредитних ризиків для інвесторів у державні цінні папери та відбивається на рівні процентних ставок за ОВДП.

¹ *Bacha E. L.* Is Brazil Different? Risk, Dollarization, and Interest Rates in Emerging Markets / E. L. Bacha, M. Holland, F. M. Gonçalves // IMF Working Paper, Western Hemisphere Department. – 2007. – WP/07/294. – 25 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07294.pdf>.

² *Kannan P.* Perspectives on High Real Interest Rates in Turkey / P. Kannan // IMF Working Paper, European Department. – 2008. – WP/08/251. – 31 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08251.pdf>.

³ Interest Rate Determination in Lebanon / T. Poddar, M. Goswami, J. Solé, V. E. Icaza // IMF Working Paper, Middle East and Central Asia Department. – 2006. – WP/06/94. – 22 p.

У теорії основним каналом, за яким великий дефіцит бюджету та значний державний борг впливають на довгострокові процентні ставки, є канал національних заощаджень. У стандартній неокласичній моделі бюджетний дефіцит (за інших заданих умов) спричиняє зниження рівня внутрішніх заощаджень і зростання сукупного попиту¹. Виникає надлишкова пропозиція державних цінних паперів, що призводить до зростання реальних процентних ставок.

Фахівці МВФ Е. Балдассі й М. Кумар провели емпіричне дослідження на підставі даних за 1980–2008 рр. для 31 країни з ринками, що формуються, і зрілими ринками та встановили, що як показники-потoki, так і показники-запаси державного боргу є статистично значущими при поясненні динаміки довгострокових процентних ставок за державними облігаціями².

Динаміка середньозваженої дохідності ОВДП, приросту суми ОВДП у обігу за квартал та розміру державного й гарантованого державою боргу в період 2004–2012 рр. відображені на рис. 3.2. Як видно, з 2004 р. до початку 2010 р. зростання процентних ставок за ОВДП відбувалося в унісон зі збільшенням розміру боргового навантаження у відсотках до ВВП. Потім рівень процентних ставок дещо знизився, а відносний розмір державного боргу й далі зростав. Позитивний взаємозв'язок простежується й між рівнем процентних ставок за ОВДП і нетто-запозиченнями уряду на ринку ОВДП. Тобто збільшення попиту на позикові кошти на внутрішньому ринку закономірно призводило до підвищення процентних ставок на ринку ОВДП.

Окрім ризиковості й ліквідності, значний вплив на рівень процентних ставок справляють структурні фактори. Зокрема, багато дослідників доходять висновку, що в країнах із ринками, які формуються, взаємозв'язки національних заощаджень і реальних процентних ставок є доволі міцними. Згідно з класичною теорією заощаджень-інвестицій, наслідком зростання обсягу національних заощаджень є зниження рівноважної ставки процента. Змінною, що апроксимує рівень національних заощаджень і обсяги позикового капіталу в економіці України, було обрано строкові депозити у вітчизняних банках.

При дослідженні комплексу факторів впливу на рівень реальної процентної ставки слід враховувати й те, що в умовах відкритої економіки

¹ *Elmendorf D. W. Government Debt / D. W. Elmendorf, N. G. Mankiw // NBER Working Paper. – 1998. – № 6470. – 91 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w6470.pdf?new_window=1.*

² *Baldacci E. Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields / E. Baldacci, M. S. Kumar // IMF Working Paper. – 2010. – WP/10/184. – 28 p.*

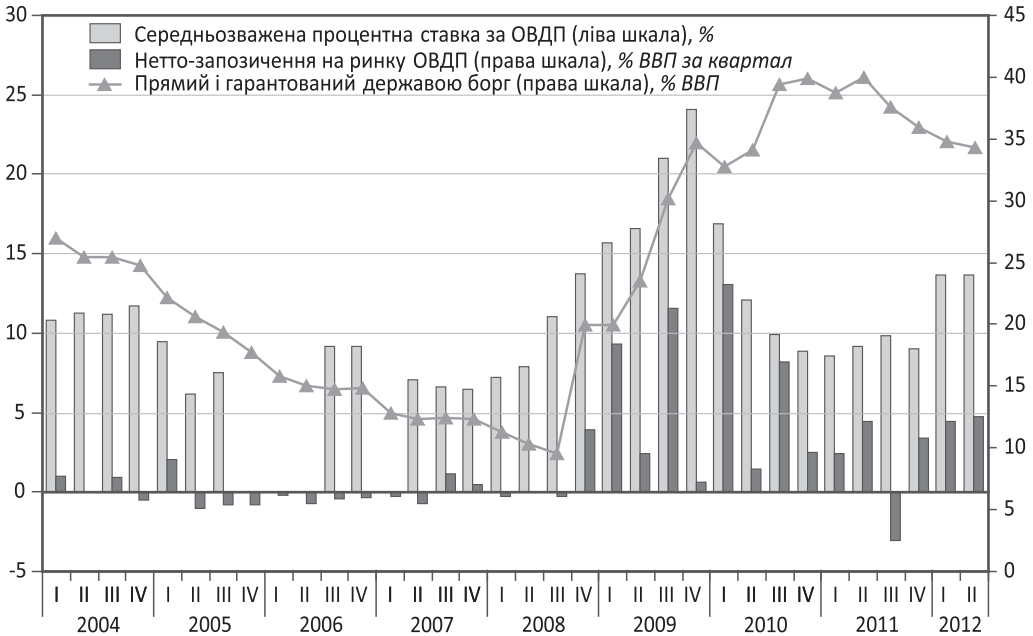


Рис. 3.2. Динаміка процентної ставки за ОВДП, приросту суми ОВДП у обігу та обсягу державного й гарантованого державою боргу

Складено автором.

внутрішні заощадження можуть доповнюватися зовнішніми заощадженнями за рахунок припливу іноземного капіталу. А в багатьох країнах із ринками, що формуються, іноземний капітал протягом тривалого часу може виступати вагомим джерелом фінансування внутрішніх інвестицій та/або дефіциту державного бюджету. У міжнародній практиці загально-визнаним є факт зворотного впливу припливу іноземного позикового капіталу на рівень внутрішніх процентних ставок. Обернену залежність між рівнем процентних ставок за ОВДП, приростом внутрішніх заощаджень та надходженням іноземного капіталу демонструє рис. 3.3.

Відповідно до фінансової теорії, вагомим чинником впливу на динаміку процентних ставок у економіці є приріст чи зменшення грошової маси. Адже потенціал фінансових установ щодо надання коштів у позичку зростає внаслідок як первинної грошової емісії, так і мультиплікації коштів, котрі надходять до банківської системи. Разом із тим стиснення грошової маси провокує “грошовий голод” у економіці, призводить до дефіциту ліквідності та зростання процентних ставок.

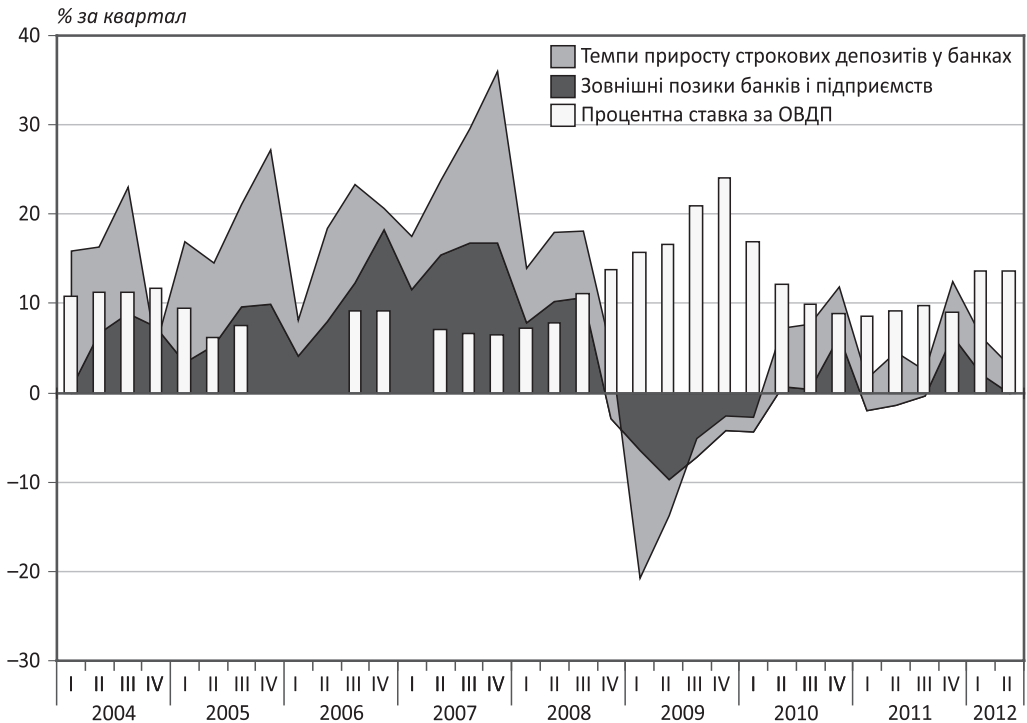


Рис. 3.3. Динаміка процентної ставки за ОВДП, темпів приросту строкових депозитів банків та обсягів надходження іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору

Складено автором.

Через узагальнення теоретичних надбань, емпіричних досліджень для різних країн світу, а також за підсумками регресійно-кореляційного аналізу, проведеного для України, було розроблено структурно-логічну схему процентної ставки за державними позиками та основних факторів впливу на різні складові номінальної процентної ставки в Україні (рис. 3.4).

За результатами регресійно-кореляційного аналізу встановлено, що істотну роль у поясненні динаміки номінальної процентної ставки за ОВДП відіграють такі фактори: ставка рефінансування НБУ, темпи приросту строкових депозитів у банках України, нетто-надходження іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору, відношення державного й гарантованого державою боргу до ВВП, різниця між процентними ставками за короткостроковими депозитами в національній та іноземній валюті (як показник девальваційних очікувань суб'єктів ринку), мінливість темпів інфляції, приріст державного й гарантованого державою боргу.

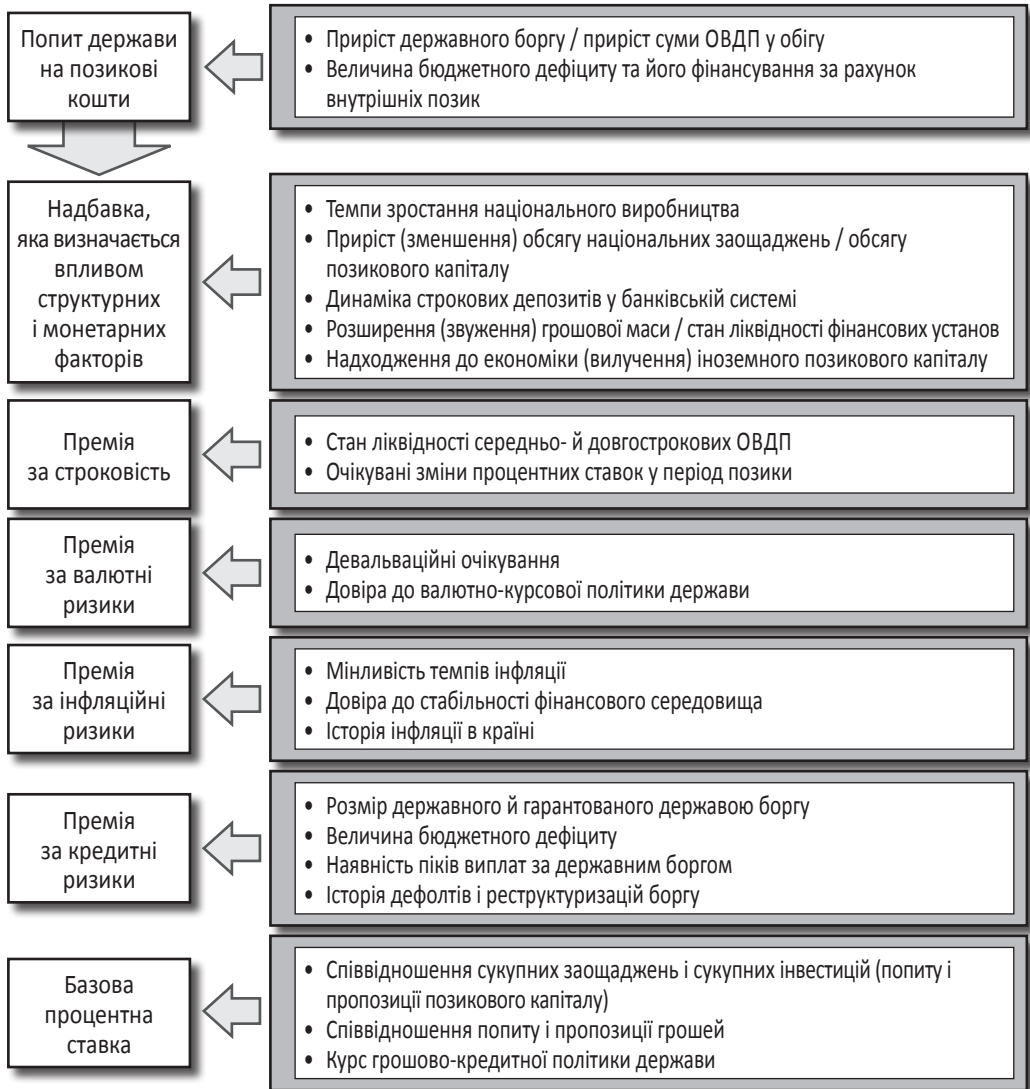


Рис. 3.4. Структурно-логічна схема процентної ставки за державними позиками та основних факторів впливу на різні складові процентної ставки

Складено автором.

Коефіцієнти парної кореляції вказаних змінних зі змінною середньозваженої номінальної процентної ставки за ОВДП наведені в табл. 3.9.

Аналіз детермінант реальних процентних ставок за ОВДП в умовах України засвідчив, що найвагомішими факторами впливу є реальна

Таблиця 3.9

Матриця коефіцієнтів парної кореляції номінальної процентної ставки

	Номінальна процентна ставка за ОВДП	Номінальна процентна ставка за ОВДП із лагом у 1 квартал	Темп приросту строкових депозитів	Приплив іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору	Державний і гарантований державою борг, % ВВП	Темп приросту ОВДП у обігу за квартал	Оцінка ризиків девальвації ринковими суб'єктами	Мінливість темпів інфляції
Номінальна процентна ставка за ОВДП	1	0,83	-0,53	-0,67	0,29	0,51	0,70	0,77
Номінальна процентна ставка за ОВДП із лагом у 1 квартал	0,83	1	-0,43	-0,72	0,40	0,58	0,60	0,66
Темп приросту строкових депозитів	-0,53	-0,43	1	0,50	-0,21	-0,39	-0,47	-0,28
Приплив іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору	-0,67	-0,72	0,50	1	-0,67	-0,48	-0,52	-0,46
Державний і гарантований державою борг, % ВВП	0,29	0,40	-0,21	-0,67	1	0,34	0,46	0,05
Темп приросту ОВДП у обігу за квартал	0,51	0,58	-0,39	-0,48	0,34	1	0,52	0,47
Оцінка ризиків девальвації ринковими суб'єктами	0,70	0,60	-0,47	-0,52	0,46	0,52	1	0,57
Мінливість темпів інфляції	0,77	0,66	-0,28	-0,46	0,05	0,47	0,57	1

Складено автором.

ставка рефінансування Національного банку України, реальний приріст грошової маси M2, реальний приріст строкових депозитів у банках, нето-надходження іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору, відношення державного й гарантованого державою боргу до ВВП, відносна величина річного дефіциту бюджету, девальваційні очікування суб'єктів ринку, різниця між темпами інфляції поточного й попереднього років.

Коефіцієнти парної кореляції вказаних змінних зі змінною середньозваженої реальної процентної ставки за ОВДП наведені в табл. 3.10.

Для оцінки впливу макроекономічних і фінансових факторів на динаміку номінальних процентних ставок за ОВДП було розроблено таку регресійну модель:

$$\begin{aligned} \text{OVDP_EVER} = & 0,48 \cdot \text{OVDP_EV_1} - 0,0001 \cdot \text{DEPOS_REAL} + \\ & + 0,56 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + 0,51 \cdot \text{PRICE_DIL_1}, \end{aligned} \quad (3.10)$$

де OVDP_EVER – середньозважена номінальна процентна ставка за ОВДП, % річних; OVDP_EV_1 – середньозважена номінальна процентна ставка за ОВДП у попередньому кварталі, % річних; DEPOS_REAL – реальний приріст строкових депозитів у банках України, млн грн за квартал; INT_DIF_DEP – різниця між процентними ставками за короткостроковими депозитами в національній та іноземній валютах у банках України, % річних; PRICE_DIL_1 – різниця між темпами інфляції поточного й попереднього років, % на рік.

Статистичні критерії та характеристики моделі (3.10) наведено в табл. 3.11.

Для оцінки впливу боргового навантаження на рівень номінальних процентних ставок за ОВДП запропоновано альтернативну регресійну модель:

$$\begin{aligned} \text{OVDP_EVER} = & 0,07 \cdot \text{PD_GDP} - 0,0001 \cdot \text{DEPOS_REAL} + \\ & + 0,86 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + 0,86 \cdot \text{PRICE_DIL_1}, \end{aligned} \quad (3.11)$$

де PD_GDP – відносна величина державного й гарантованого державою боргу, % ВВП станом на кінець кварталу.

Залежність номінальної процентної ставки за короткостроковими ОВДП від визначених макроекономічних і фінансових факторів була апроксимована таким рівнянням:

Таблиця 3.10

Матриця коефіцієнтів парної кореляції реальної процентної ставки

	Реальна процентна ставка за ОВДП	Реальна ставка рефінансування НБУ	Реальний приріст грошової маси M2 за квартал	Приплив іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору	Оцінка ризиків девальвації ринковими суб'єктами	Мінливість темпів інфляції	Державний і гарантований державою борг, % ВВП	Дефіцит зведеного бюджету, % ВВП
Реальна процентна ставка за ОВДП	1	0,81	-0,50	-0,85	0,57	0,39	0,81	0,55
Реальна ставка рефінансування НБУ	0,81	1	-0,52	-0,72	0,22	0,07	0,69	0,38
Реальний приріст грошової маси M2 за квартал	-0,50	-0,52	1	0,50	-0,45	-0,30	-0,32	-0,36
Приплив іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору	-0,85	-0,72	0,50	1	-0,55	-0,51	-0,70	-0,70
Оцінка ризиків девальвації ринковими суб'єктами	0,57	0,22	-0,45	-0,55	1	0,58	0,51	0,53
Мінливість темпів інфляції	0,39	0,07	-0,29	-0,51	0,58	1	0,15	0,40
Державний і гарантований державою борг, % ВВП	0,81	0,691	-0,32	-0,70	0,51	0,15	1	0,59
Дефіцит зведеного бюджету, % ВВП	0,55	0,38	-0,36	-0,70	0,53	0,40	0,59	1

Складено автором.

Таблиця 3.11

Модель середньозваженої номінальної процентної ставки за ОВДП
(її залежності від лагових значень, приросту депозитів, девальваційних очікувань і мінливості темпів інфляції)

Залежна змінна: OVDP_EVER				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 28				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	t-статистика	Імовірність
OVDP_EV_1	0,479616	0,120806	3,970138	0,0006
DEPOS_REAL	-7,61E-05	5,73E-05	-1,329265	0,1963
INT_DIF_DEP	0,555513	0,184133	3,016917	0,0060
PRICE_DIL_1	0,507455	0,189387	2,679467	0,0131
R-квадрат	0,812496	Середнє залежної змінної		11,40250
Скоригований R-квадрат	0,789058	Станд. відхилення зал. зм.		4,311469
Станд. помилка регресії	1,980192	Критерій Akaike information		4,335828
Сума квадратів помилок	94,10783	Критерій Шварца		4,526143
Критерій Log likelihood	-56,70159	Критерій Ханнан – Квіна		4,394009
Критерій Дарбіна – Уотсона	1,806769			

Складено автором.

$$\begin{aligned} \text{OVDP_ST} = & 0,28 \cdot \text{OVDP_ST_1} + 1,56 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + \\ & + 0,48 \cdot \text{PRICE_DIL_1} - 0,1 \cdot \text{DEPOS_INCR} + \\ & + 0,13 \cdot \text{PD_INCGDP} - 6,9, \end{aligned} \quad (3.12)$$

де OVDP_ST – номінальна процентна ставка за ОВДП терміном до 1 року, % річних; OVDP_ST_1 – номінальна процентна ставка за ОВДП терміном до 1 року з лагом у один квартал, % річних; DEPOS_INCR – темпи приросту строкових депозитів у банках України, % до попереднього кварталу; PD_INCGDP – приріст суми державного й гарантованого державою боргу, % ВВП за відповідний квартал.

Статистичні критерії й характеристики моделі (3.12) наведено в табл. 3.12.

Для визначення факторів впливу на динаміку середньозваженої реальної процентної ставки за ОВДП було розроблено таку регресійну модель:

$$\begin{aligned} R_OVDP_EVER = & 0,61 \cdot R_NBU_REF - 0,27 \cdot \text{FLOAN_B_CORP} + \\ & + 0,76 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + 0,17 \cdot \text{PD_GDP} - 9,22, \end{aligned} \quad (3.13)$$

Таблиця 3.12

**Модель номінальної процентної ставки за ОВДП терміном
до одного року**

(її залежності від приросту депозитів, девальваційних очікувань,
мінливості темпів інфляції та збільшення державного боргу)

Залежна змінна: OVDP_ST				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 20				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
OVDP_ST_1	0,282575	0,151734	1,862300	0,0853
PRICE_DIL_1	0,475470	0,230582	2,062042	0,0598
INT_DIF_DEP	1,564446	0,432113	3,620459	0,0031
DEPOS_INCR	-0,099158	0,083446	-1,188289	0,2560
PD_INCGDP	0,127318	0,045359	2,806886	0,0148
C	-6,898645	3,133868	-2,201319	0,0464
<i>R</i> -квадрат	0,875595	Середнє залежної змінної		12,12632
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,827747	Станд. відхилення зал. зм.		4,959485
Станд. помилка регресії	2,058353	Критерій Akaike information		4,533779
Сума квадратів помилок	55,07864	Критерій Шварца		4,832023
<i>F</i> -статистика	18,29949	Критерій Дарбіна – Уотсона		2,070573
Імовірність (<i>F</i> -статистики)	0,000018			

Складено автором.

де R_{OVDP_EVER} – середньозважена реальна процентна ставка за ОВДП, % річних; R_{NBU_REF} – середньозважена реальна ставка рефінансування НБУ за всіма інструментами, % річних; $FLOAN_B_CORP$ – нетто-приплив іноземного позикового капіталу до сектору банків і нефінансових підприємств України, % ВВП за квартал; PD_GDP – державний і гарантований державою борг, % ВВП.

Статистичні критерії й характеристики моделі (3.13) наведено в табл. 3.13.

З метою врахування впливу строкових депозитів у банках на динаміку реальної процентної ставки за ОВДП було запропоновано також альтернативну регресійну модель:

$$R_{OVDP_EVER} = 0,29 \cdot R_{OVDP_EV_1} - 0,0002 \cdot DEPOS_REAL - 0,35 \cdot FLOAN_B_CORP + 0,23 \cdot PD_GDP - 4,32, \quad (3.14)$$

Таблиця 3.13

Модель середньозваженої реальної процентної ставки за ОВДП
(її залежності від ставки рефінансування, надходження іноземного капіталу, девальваційних очікувань і розміру державного боргу)

Залежна змінна: R_OVDP_EVER				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 31				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
R_NBU_REF	0,605029	0,175413	3,449164	0,0019
FLOAN_B_CORP	-0,270357	0,120276	-2,247810	0,0333
INT_DIF_DEP	0,756982	0,300660	2,517738	0,0183
PD_GDP	0,167404	0,080248	2,086076	0,0469
C	-9,218147	2,584203	-3,567115	0,0014
<i>R</i> -квадрат	0,879664	Середнє залежної змінної		-1,390323
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,861151	Станд. відхилення зал. зм.		7,419989
Станд. помилка регресії	2,764867	Критерій Akaike information		5,018552
Сума квадратів помилок	198,7567	Критерій Шварца		5,249840
<i>F</i> -статистика	47,51562	Критерій Дарбіна – Уотсона		1,524352
Імовірність (<i>F</i> -статистики)	0,000000			

Складено автором.

де R_OVDP_EV_1 – середньозважена реальна процентна ставка за ОВДП у попередньому кварталі, % річних; DEPOS_REAL – реальний приріст строкових депозитів у банках України, млн грн за квартал.

Статистичні критерії й характеристики моделі (3.14) наведено в табл. 3.14.

Динаміка реальної процентної ставки за ОВДП терміном 1–2 роки була змодельована таким чином:

$$R_OVDP_MT = 0,36 \cdot R_OVDP_MT_1 - 0,0005 \cdot DEPOS_REAL - 0,21 \cdot FLOAN_B_CORP + 0,15 \cdot PD_GDP, \quad (3.15)$$

де R_OVDP_MT – реальна процентна ставка за ОВДП терміном 1–2 роки, % річних; R_OVDP_MT_1 – реальна процентна ставка за ОВДП терміном 1–2 роки в попередньому кварталі, % річних.

Згідно з концепцією непокритого паритету процентних ставок, у відкритій економіці спостерігається залежність внутрішніх процентних

Таблиця 3.14

Модель середньозваженої реальної процентної ставки за ОВДП

(її залежності від приросту депозитів, надходження іноземного капіталу, рівня державного боргу й девальваційних очікувань)

Залежна змінна: R_OVDP_EVER				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 30				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
R_OVDP_EV_1	0,286555	0,132233	2,167052	0,0400
DEPOS_REAL	-0,000205	0,000112	-1,829840	0,0792
FLOAN_B_CORP	-0,347665	0,122219	-2,844615	0,0087
PD_GDP	0,235334	0,099852	2,356828	0,0266
C	-4,315646	2,819509	-1,530637	0,1384
<i>R</i> -квадрат	0,871320	Середнє залежної змінної		-1,356667
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,850731	Станд. відхилення зал. зм.		7,544429
Станд. помилка регресії	2,914812	Критерій Akaike information		5,128500
Сума квадратів помилок	212,4033	Критерій Шварца		5,362033
<i>F</i> -статистика	42,32015	Критерій Дарбіна – Уотсона		2,101402
Імовірність (<i>F</i> -статистики)	0,000000			

Складено автором.

ставок від зовнішніх, а величина внутрішніх процентних ставок дорівнює сумі зовнішніх та прогнозованого темпу зниження курсу національної валюти. У міжнародній практиці фінансового аналізу композитним показником, який відображає ризики кредитування уряду відповідної країни та ґрунтується на оцінках кредитних ризиків, ризиків ліквідності та ін., є спред за суверенними облігаціями.

Для перевірки гіпотези щодо взаємозв'язку внутрішньої процентної ставки за ОВДП і спреду за ОЗДП було розраховано коефіцієнти парної кореляції. Виявилось, що між середньозваженою дохідністю за ОВДП різної строковості та лаговим значенням “EMBI+ Україна спред” існує тісний кореляційний зв'язок: коефіцієнт парної кореляції дорівнює 0,76.

Для оцінки кількісних взаємозв'язків зовнішніх і внутрішніх процентних ставок було побудовано таку регресійну модель:

$$\begin{aligned} \text{OVDP_EVER} = & 0,29 \cdot \text{EMBI_spread}(-1) + \\ & + 0,7 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + 4,44, \end{aligned} \quad (3.16)$$

де $OVDP_EVER$ – середньозважена дохідність ОВДП, грн; $EMBI_spread(-1)$ – “EMBI+ Україна спред” із лагом у 1 квартал.

Статистичні критерії й характеристики моделі (3.16) наведено в табл. 3.15.

Таблиця 3.15

Модель середньозваженої дохідності ОВДП
(її залежності від спреду за ОЗДП і девальваційних очікувань)

Залежна змінна: $OVDP_EVER$				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 29				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	t -статистика	Імовірність
$EMBI_spread(-1)$	0,294355	0,075700	3,888442	0,0006
INT_DIF_DEP	0,703529	0,197054	3,570239	0,0014
C	4,447937	1,157952	3,841210	0,0007
R -квадрат	0,711901	Середнє залежної змінної		10,74207
Скоригований R -квадрат	0,689740	Станд. відхилення зал. зм.		3,548899
Станд. помилка регресії	1,976772	Критерій Akaike information		4,298504
Сума квадратів помилок	101,5983	Критерій Шварца		4,439949
F -статистика	32,12345	Критерій Дарбіна – Уотсона		1,461377
Імовірність (F -статистики)	0,000000			

Складено автором.

Залежність між зовнішніми спредами й внутрішніми ставками за ОВДП терміном 1–2 роки змодельовано таким чином:

$$OVDP_MT = 0,44 \cdot EMBI_spread(-1) + 0,71 \cdot INT_DIF_DEP + 4,2, \quad (3.17)$$

де $OVDP_MT$ – дохідність ОВДП терміном 1–2 роки, грн.

Останні з наведених моделей дають змогу спрогнозувати ринковий рівень процентних ставок за ОВДП на основі очікуваних або фактичних значень “EMBI+ Україна спред” та очікуваного диференціалу процентних ставок за строковими депозитами фізичних осіб у банках (терміном до одного року) в національній та іноземній валютах.

Запропоновані економіко-математичні моделі процентних ставок за ОВДП (середньозваженої дохідності, дохідності коротко- й середньострокових ОВДП, номінальної й реальної процентних ставок за ОВДП) дають змогу оцінити значущість і кількісний вплив пояснюючих змінних на рівень процентних ставок.

Розроблені економіко-математичні моделі можуть використовуватися Міністерством фінансів України для оцінки адекватності поточного рівня процентних ставок за ОВДП об'єктивним закономірностям і тенденціям розвитку вітчизняної фінансово-кредитної системи та слугувати індикатором наявності чи відсутності аномальних процесів на ринку ОВДП: монопольної змови інвесторів, адміністративного тиску емітента, розміщення конкуруючих фінансових інструментів тощо.

Оцінені за моделями показники процентних ставок можуть бути для Міністерства фінансів України орієнтиром економічно обґрунтованого рівня дохідності ОВДП, виходячи з поточних тенденцій динаміки макроекономічних і фінансових показників, а також очікувань суб'єктів вітчизняного ринку.

Проведені розрахунки засвідчили таке:

1. Станом на кінець червня 2012 р. змодельований рівень середньозваженої дохідності гривневих ОВДП становив 12,7–13,5 %, тоді як фактичний рівень за червень – 14,1 %. Тобто номінальна дохідність ОВДП у червні на 0,6–1,4 в. п. перевищувала рівень процентних ставок, який відповідає об'єктивним закономірностям і тенденціям розвитку фінансово-кредитної системи України. Ці розбіжності можуть вказувати на деформуючий вплив на розвиток ринку гривневих запозичень інструментів у іноземній валюті та прив'язаних до обмінного курсу.
2. Оцінена за розробленими економіко-математичними моделями номінальна дохідність короткострокових ОВДП дорівнювала 11,8–12 %, тоді як її фактичний рівень у травні становив 14 %. Тобто для короткострокових ОВДП різниця між фактичним і змодельованим рівнями процентних ставок є більшою, а саме 2–2,2 в. п. Значніші відхилення від економічно обґрунтованого рівня дохідності короткострокових ОВДП (порівняно із середньозваженою дохідністю ОВДП різної строкowości) можуть пояснюватися участю в сегменті середньо- й довгострокових ОВДП державних установ і банків, які в деяких випадках викуповують державні облигації із заниженим рівнем ставок.

Результати проведеного емпіричного дослідження створюють підґрунтя для розроблення науково обґрунтованих пропозицій, націлених на зменшення вартості обслуговування внутрішнього державного боргу. У цьому контексті фінансова політика держави й розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів має будуватися за визначеними стратегічними напрямками.

I. Підвищення ліквідності державних цінних паперів

Важливим завданням боргових менеджерів є забезпечення ліквідності боргових інструментів. Ліквідність державних цінних паперів не лише знижує витрати на обслуговування боргу, а й підвищує ефективність національного ринку капіталів¹. У стратегічному плані основними засобами підвищення ліквідності державних цінних паперів в Україні мають стати вдосконалення організаційно-правової бази функціонування внутрішнього ринку державних облігацій та регулярне розміщення ОВДП із еталонними термінами погашення.

1. *Проведення регулярних емісій ОВДП із еталонними термінами погашення.* Структура державних цінних паперів має бути стандартизованою, а терміни їх погашення – визначатися обмеженою кількістю зручних для інвесторів термінів обігу. Регулярні емісії з еталонними термінами погашення дають змогу створити криву базової дохідності, стимулюють попит інвесторів, підвищують ліквідність ринку та знижують витрати на розміщення цінних паперів.

У світовій практиці значного поширення набули так звані цінні папери – орієнтири або еталони (benchmark securities), які мають велике значення для створення ліквідного ринку. М. Голдштайн і Д. Фолкертс-Ландау оцінили, що в розвинутих країнах випуск урядами паперів-орієнтирів допомагає знизити процентні ставки на 5–15 б. п.² Визнано, що випуск державою цінних паперів – орієнтирів активізує фінансове посередництво в економіці через удосконалення механізмів ринкового ціноутворення на фінансові продукти й підвищення обґрунтованості рі-

¹ *Crockett A. Market Liquidity and Financial Stability / A. Crockett // Financial Stability Review – Special issue on liquidity. – 2008. – № 11. – Р. 13–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/publications/Revue_de_la_stabilite_financiere/rsf_0208.pdf.*

² *Goldstein M. International Capital Markets: Developments, Prospects and Policy Issues / M. Goldstein, D. Folkerts-Landau. – Washington, DC : IMF, 1994.*

шень фінансових посередників, пов'язаних із наданням кредитів і залученням депозитів¹.

Для закріплення в Україні еталонних випусків, на наш погляд, доцільно проводити регулярні емісії ОВДП із термінами погашення 6, 12, 18 місяців і 2 роки. Регулярний випуск тримісячних ОВДП, на нашу думку, є недоцільним, з огляду на значні обсяги емісії депозитних сертифікатів НБУ, що є прямим конкурентом короткострокових ОВДП.

2. *Покладення на первинних дилерів обов'язків щодо підтримання двосторонніх котирувань державних облігацій на вторинному ринку.* У 2009 р. первинні дилери здобули виключне право брати участь у первинних аукціонах із розміщення ОВДП. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про запровадження інституту первинних дилерів на ринку державних цінних паперів” від 14.04.2009 № 363, у договорах із первинними дилерами мають бути зафіксовані такі їхні зобов'язання:

- 1) брати участь у розміщеннях облігацій;
- 2) забезпечувати купівлю під час розміщень облігацій не менш як 3 % загального обсягу їх випуску протягом кожного півріччя; укладення договорів купівлі-продажу облігацій на вторинному ринку в обсязі щонайменше 3 % загальної суми, на котру укладено договори протягом кожного півріччя; подання постійної (кожного робочого дня) пропозиції іншим первинним дилерам щодо купівлі й продажу облігацій;
- 3) надавати Міністерству фінансів України консультації стосовно потреб у розміщеннях облігацій і обсягів їх випуску, строків обігу, графіків розміщення на основі власної оцінки ринку.

Наказом Міністерства фінансів України від 21.07.2009 № 918 затверджено Примірний договір про співпрацю на ринку державних цінних паперів між Міністерством фінансів та первинним дилером.

Тим часом у багатьох країнах світу первинні дилери зобов'язані виконувати функції маркет-мейкерів, діяльність яких істотно впливає на ліквідність державних цінних паперів. Маркет-мейкер – це учасник ринку, що перейняв на себе зобов'язання забезпечувати ліквідність щодо певного інструменту шляхом виставлення заявок на купівлю й продаж протягом торговельної сесії. Маркет-мейкери забезпечують постійний попит і пропозицію на ринку цінних паперів, за яким вони закріплені.

¹ *Harun D. S. The development of debt markets in Malaysia / D. S. Harun // BIS Paper. – 2002. – № 11. – P. 147–150.*

В Україні первинні дилери не виконують функцій маркет-мейкерів, а їхні зобов'язання визначено як забезпечення дилером щонайменше 3 % обігу ОВДП на вторинному ринку за півріччя та подання пропозицій іншим первинним дилерам щодо купівлі й продажу облігацій.

Аналіз міжнародного досвіду у відповідній сфері вказує на те, що до первинних дилерів часто висуваються жорсткіші й конкретніші вимоги. Наприклад, у Чехії кожен первинний дилер зобов'язаний забезпечувати 1 % обсягу торгів на вторинному ринку та підтримувати тверді двосторонні котирування за основними випусками облігацій. У Маврикії первинні дилери повинні забезпечувати двосторонні котирування визначеного переліку цінних паперів із максимальним спредом між заявками на купівлю й продаж на рівні 30 б. п. У Ізраїлі до первинних дилерів висуваються вимоги підтримання двосторонніх котирувань із регламентацією спреду й мінімального обсягу щоденних операцій (1,25 млн дол. США)¹. У Туреччині 12 первинних дилерів на вторинному ринку діють як маркет-мейкери, забезпечуючи двосторонні котирування державних облігацій. Центральний банк підтримує ліквідність первинних дилерів через надання кредитів овернайт і проведення щотижневих операцій репо². У Малайзії первинні дилери зобов'язані підтримувати постійні котирування державних цінних паперів – еталонів та забезпечувати мінімально необхідний обсяг торгів ними. Первинні дилери на основі власних даних щодо дохідності державних цінних паперів зобов'язані скласти криву базової дохідності³.

В умовах України посилення вимог до роботи первинних дилерів на вторинному ринку набуває особливого значення. Зараз обіг ОВДП на вторинному ринку є незначним і відбувається переважно в позабіржовому сегменті. Згідно з даними НБУ, протягом січня – липня 2012 р. на вторинному біржовому ринку було укладено 3389 угод із використанням ОВДП, а на вторинному позабіржовому ринку – 5314 угод. Для порівняння:

¹ *Требеш К.* Інститут первинних дилерів в Україні. Чому і як потрібно його запроваджувати / К. Требеш, Р. Джуччі, В. Кравчук ; Ін-т екон. досліджень і політ. консультацій в Україні. – К., 2007. – 12 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2007/W1_ukr.pdf.

² *Enhancing Financial Sector Surveillance In Low Income Countries (Lics) – Case Studies /* approv. by S. Tiwari, R. Sahay, A. Sayeh ; International Monetary Fund. – 2012. – Apr. 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/041612b.pdf>.

³ *Harun D. S.* The Development of Debt Markets in Malaysia / D. S. Harun // BIS Paper. – 2002. – № 11. – P. 147–150.

“Euroclear France” кожного робочого дня проводить понад 6000 операцій із французькими державними цінними паперами.

При визначенні організаційно-правових рамок для роботи первинних дилерів варто враховувати, що в багатьох країнах первинним дилерам, які виконують функції маркет-мейкерів, надаються певні привілеї: доступ до операцій відкритого ринку центрального банку, підтримка їхньої ліквідності центральним банком, зниження обов'язкових нормативів ліквідності тощо¹.

З урахуванням викладеного вважаємо за потрібне покласти на банки – первинних дилерів обов'язки підтримання індикативних котирувань еталонних випусків державних цінних паперів на вторинному ринку. Інформація про такі котирування повинна поширюватися й регулярно оновлюватись у вільному доступі для всіх зацікавлених сторін. Окрім того, доцільно модифікувати вимогу щодо тривідсоткової частки первинного дилера в операціях на вторинному ринку, виключивши операції між первинними дилерами при підрахунку частки первинного дилера в операціях купівлі-продажу цінних паперів. Такі зміни спонукатимуть первинних дилерів до роботи з іншими учасниками ринку та сприятимуть підвищенню ліквідності ОВДП.

II. Удосконалення інструментарію внутрішніх державних запозичень

1. *Зниження інфляційних ризиків для інвесторів у державні цінні папери через запровадження інструментів із дохідністю, прив'язаною до темпів інфляції.* У рамках власного емпіричного дослідження автори показали, що на формування реальних процентних ставок окрім іншого впливають недовіра учасників ринку до стійкості низькоінфляційного середовища та мінливість темпів інфляції. Так, маючи досвід високої інфляції, економічні агенти при формуванні власних очікувань не виключатимуть можливості переходу економіки до режиму такої інфляції, унаслідок чого інфляційні прогнози ex-ante та реальні процентні ставки за ОВДП будуть завищуватися.

Облігації, прив'язані до темпів інфляції, є особливо корисним інструментом для розвитку внутрішнього ринку в перехідний період, коли учасники ринку не впевнені у стабільності макрофінансового середовища. Випуск таких інструментів у багатьох випадках дає змогу знизити

¹ The Development of Bond Markets in Emerging Economies // BIS Paper. – 2002. – № 11.

вартість запозичення, оскільки інфляційна премія залежатиме виключно від фактичних, а не очікуваних темпів інфляції.

Оскільки цей вид цінних паперів захищає інвесторів від коливань інфляційної динаміки, закономірним виглядає подовження їхньої строковості порівняно зі звичайними інструментами.

Досвід країн Латинської Америки показав, що запровадження таких інструментів сприяє розширенню ринку й подовженню термінів державних запозичень. Так, у Мексиці після фінансової кризи 1994–1995 рр. через випуск облігацій, прив'язаних до темпів інфляції, середній термін внутрішніх боргових зобов'язань уряду було подовжено з 8 місяців у 1995 р. до 25 місяців у 2001 р. У Російській Федерації з липня 2000 р. було розпочато випуск облігацій ощадної позики, індексованих за темпами інфляції. У Бразилії, Колумбії та на Ямайці розміщення на ринку індексованих фінансових інструментів розглядалося як вимушене в умовах, коли попит інвесторів на довгострокові цінні папери з фіксованими ставками є недостатнім¹. Загалом, згідно з оцінками МВФ, у країнах із ринками, що формуються, сума облігацій, прив'язаних до темпів інфляції, у період 1996–2004 рр. збільшилася майже втричі².

Таким чином, ініціювання запровадження ОВДП із плаваючими процентними ставками, прив'язаними до темпів інфляції, сприятиме підвищенню попиту на внутрішні облігації з боку резидентів України, дасть змогу уряду розміщувати на ринку довгострокові зобов'язання та, найімовірніше, визначатиме зменшення витрат бюджету на обслуговування внутрішнього боргу.

2. *Розвиток внутрішнього ринку гривневих позик та поступове згортання позикових операцій у сегменті валютних ОВДП і ОВДП, індексованих до обмінного курсу.* Активізація внутрішнього ринку гривневих державних позик та зменшення обсягів розміщення ОВДП, деномінованих у іноземній валюті чи прив'язаних до валютного курсу, є наступним важливим напрямом удосконалення інструментарію державних запозичень. Натепер конкуренція валютних ОВДП і ОВДП із валютною прив'язкою знижує попит на гривневі ОВДП як менш надійні в умовах доларизованої економіки та визначає зростання ринкових процентних ставок за ними.

¹ Guidelines for Public Debt Management : Accompanying Document / International Monetary Fund ; The World Bank. – 2002. – Nov. – 366 p.

² International Monetary Fund. Global Financial Stability Report. – 2006. – № 2. – P. 88.

Валютні ОВДП і ОВДП із прив'язкою до обмінного курсу, які впроваджувалися в практику державних запозичень, починаючи з вересня 2011 р., хоч і є внутрішніми запозиченнями, для держави еквівалентні зовнішнім позикам. Окрім того, функціонування валютних та індексованих ОВДП зумовлює каскад негативних ефектів для бюджету й фінансової системи України, а саме:

- підвищення рівня доларизації економіки (як безпосередньо – через збільшення частки “доларових” зобов'язань у структурі державного боргу, так і опосередковано – через надсилання відповідних сигналів учасникам фінансового ринку);
- зростання валютних ризиків державного боргу, котрі реалізуються після девальвації гривні;
- зменшення попиту на гривневі ОВДП та стагнація інших сегментів ринку внутрішніх зобов'язань уряду.

Позитивним результатом включення в перелік інструментів внутрішнього запозичення індексованих і валютних ОВДП можна вважати короткострокове підвищення попиту на боргові зобов'язання уряду на внутрішньому ринку та поповнення міжнародних резервів України на суму валютних надходжень до бюджету.

На противагу тенденціям, які нині спостерігаються в Україні, у міжнародній практиці вважається, що розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів у перспективі допоможе знизити рівень доларизації. Так, зниження рівня доларизації фінансової системи в Туреччині з 60 % у 2001 р. до 30 % у 2010 р. було досягнуто завдяки розширенню можливостей для інвестицій у фінансові активи, деноміновані в лірах, уповільненню темпів інфляції та вдосконаленню пруденційного регулювання банків¹.

Як зазначає відомий фахівець у сфері міжнародних фінансів Ф. Тюрнер, для багатьох країн із історією високої й мінливої інфляції одномоментний рух від доларових державних облігацій до класичних облігацій із фіксованими процентними ставками може виявитися проблематичним. Тому в перехідний період урядам таких країн доцільно випускати цінні папери з плаваючими процентними ставками, вдаючись до деяких форм індексації².

¹ Enhancing Financial Sector Surveillance In Low Income Countries (Lics) – Case Studies / approv. by S. Tiwari, R. Sahay, A. Sayeh ; International Monetary Fund. – 2012. – Apr. 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/041612b.pdf>.

² The Development of Bond Markets in Emerging Economies // BIS paper. – 2002. – № 11.

У цьому контексті та з огляду на викладені обґрунтування випуск ОВДП із плаваючою процентною ставкою, прив'язаною до темпів інфляції, набуває особливого значення.

III. Підвищення довіри до економічної політики держави, стимулювання внутрішніх заощаджень та зменшення дефіциту загального уряду до 2 % ВВП

Важливою передумовою зміцнення довіри учасників ринку до національних фінансових інститутів і боргових зобов'язань держави є стабільність макрофінансового середовища. Інвестори повинні бути впевнені в тому, що їхні вкладення не знеціняться інфляцією, а уряд безумовно й своєчасно виконуватиме свої зобов'язання. Надійна й розважлива макроекономічна політика, яка заслуговує на довіру суб'єктів ринку, має бути важливою складовою зусиль, спрямованих на зменшення реальних процентних ставок в Україні.

За результатами здійсненого нами кореляційного аналізу, велику роль у поясненні динаміки як номінальної, так і реальної процентної ставки за ОВДП відіграють темпи приросту строкових депозитів у банках України. Тому проведення макроекономічної політики, спрямованої на збільшення обсягу національних заощаджень і зростання їхньої частки, що надходить до банківської системи, має стати ваговою складовою у системі заходів, націлених на зниження вартості позикового капіталу.

Згідно з класичною теорією заощаджень-інвестицій, зростання обсягу національних заощаджень має своїм наслідком зниження рівноважної ставки процента. А національні заощадження є основним каналом, за яким великий дефіцит бюджету та значний державний борг впливають на довгострокові процентні ставки. У стандартній теоретичній моделі бюджетний дефіцит спричиняє зниження рівня внутрішніх заощаджень і зростання сукупного попиту¹.

Тобто для стримування тиску процентних ставок на державні фінанси потрібна поміркована бюджетно-податкова політика. Її значення зростає з урахуванням того факту, що стратегія бюджетно-податкової консолідації, яка зменшує невизначеність щодо утримання боргової стійкості, знижує ризики платоспроможності держави для потенційних інвесторів. Окрім того, заходи, котрі гарантують постійний доступ до

¹ *Elmendorf D. W. Government Debt / D. W. Elmendorf, N. G. Mankiw // NBER Working Paper. – 1998. – № 6470. – 91 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w6470.pdf?new_window=1.*

світових заощаджень, підтримання “апетиту” інвесторів до ризику шляхом поліпшення середньострокових очікувань фіскальної стійкості, можуть генерувати великі дивіденди для уряду за рахунок зменшення вартості обслуговування державного боргу.

З огляду на наведені обґрунтування в Україні варто продовжити структурні реформи у сферах соціального забезпечення, державного управління й підвищення ефективності державних підприємств. Ці реформи мають забезпечити зменшення витрат держави на підтримку відповідних сфер діяльності, підвищення збалансованості державних фінансів, поліпшення перспектив утримання боргової стійкості та зменшення фінансових ризиків для інвесторів у державні цінні папери.

IV. Мінімізація валютних ризиків для суб'єктів національної економіки та перехід до режиму похилого валютного коридору

У результаті багатьох емпіричних досліджень доведено, що волатильність обмінного курсу та очікування девальвації національної валюти є вагомими детермінантами ринкових процентних ставок у країнах із ринками, що формуються¹. Емпіричне дослідження для України підтвердило, що оцінка валютних ризиків ринковими суб'єктами істотно впливає на динаміку як реальних, так і номінальних процентних ставок за ОВДП.

В умовах України мінімізація валютних ризиків для суб'єктів національної економіки та згладжування різких стрибків валютного курсу вимагають відходу від режиму фіксованого обмінного курсу, котрий виступає одним із факторів накопичення макроекономічних диспропорцій.

Чергування періодів тривалої фіксації обмінного курсу (і втрати в цей період національними виробниками цінової конкурентоспроможності) із періодами різкого знецінення гривні має значні негативні наслідки для економіки України. Різкі стрибки курсу підвищують валютні ризики для суб'єктів вітчизняного фінансового ринку, які не в змозі прогнозувати час відмови влади від підтримання фіксованого курсу та період тимчасового “вільного плавання” національної валюти.

Як зазначають Д. Острі, А. Гош і М. Чамон, валютні курси відіграють вагомішу роль у країнах із ринками, що формуються, ніж у розвинутих, де більшість трансакцій (включаючи міжнародні) проводиться в націо-

¹ Див.: *Kannan P. Perspectives on High Real Interest Rates in Turkey / P. Kannan // IMF Working Paper, European Department. – 2008. – WP/08/251. – 31 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08251.pdf>.*

нальній валюті, ринки мають більшу глибину, а приватний сектор – достатньо інструментів для абсорбування змін обмінного курсу. У країнах із ринками, що формуються, коефіцієнт “перенесення” змін обмінного курсу на інфляційну динаміку є вищим унаслідок більшої відкритості економіки, активнішого використання іноземної валюти в зовнішній торгівлі та меншої довіри до внутрішньої монетарної політики. Крім цього, більшість урядів країн із ринками, що формуються, з огляду на значні валютні розриви в балансах підприємств, банків і домашніх господарств, намагаються не допустити різкої девальвації національної валюти, котра може призвести до масових банкрутств, продажу активів і дестабілізації фінансової системи¹.

Варто врахувати й те, що успішне управління грошовою одиницею з вільно плаваючим курсом є непростим і дорогим завданням та що, ймовірно, для невеликих країн воно є неефективним із точки зору вигід і витрат. У світі не так багато прикладів застосування вільно плаваючих валютних курсів. Вони використовуються тільки в Канаді, Сполучених Штатах Америки, зоні євро, Японії та деяких інших країнах, котрі з об’єктивних причин не можуть бути взірцем для постсоціалістичних країн.

Разом із тим надмірна жорсткість номінальних обмінних курсів підвищує рівень доларизації економіки, знижує ефективність грошово-кредитних інструментів, ускладнює контроль грошових агрегатів в умовах зростання масштабів транскордонного руху капіталів, до того ж із часом вона може призвести до серйозних відхилень фактичного значення курсу від рівноважного.

Унаслідок дії зазначених чинників більшість центральних банків країн із ринками, що формуються, вибудовують для себе певну зону комфорту, поза межами якої коливання обмінних курсів національних валют вважається небажаним. Відповідні цільові установки й дії відображаються в монетарній політиці й політиці валютних інтервенцій центральних банків таких країн.

З урахуванням викладених обґрунтувань в Україні, на наш погляд, після встановлення рівноваги на валютному ринку доцільно *перейти до режиму похилого валютного коридору, кут нахилу якого відповідатиме*

¹ Ostry J. D. Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies / J. D. Ostry, A. R. Ghosh, M. Chamon // IMF Staff Discussion Note. – 2012. – SDN/12/01. – 24 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1201.pdf>.

прогнозованим темпам інфляції, а різниця між верхньою й нижньою межами (амплітуда коливань обмінного курсу) не перевищуватиме 15 %.

Загалом реалізація пропонованих заходів щодо вдосконалення інструментарію внутрішніх державних запозичень, підвищення ліквідності державних зобов'язань і довіри до макроекономічної політики держави дасть змогу знизити ринкові ризики для інвесторів та позитивно вплине на рівень процентних ставок. Становлення місткого й ліквідного ринку внутрішніх боргових зобов'язань, прогнозованість динаміки обмінного курсу та рівня цін, а також підвищення збалансованості державних фінансів України створять умови для зменшення вартості обслуговування державного боргу на тривалий час.

ІННОВАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

Останніми роками проблематика бюджетної політики набуває дедалі більшої актуальності та постійно привертає до себе суспільну увагу, оскільки в сучасних економічних умовах виконання бюджету набуло значення найсуттєвішого індикатора успішності роботи урядів. Бюджетна політика є базовим елементом у формуванні загальної економічної політики держави. Саме основні параметри державного бюджету визначають прогрес людського розвитку в країні, забезпечують соціальну підтримку, впливають на функціонування ринку праці, умови зайнятості та проживання. Таким чином, бюджетна політика є дієвою формою економічного впливу уряду на соціально-економічний розвиток держави.

4.1.1. Парадигма соціально-інвестиційної держави: новітні виклики

Становлення концепції соціально-інвестиційної держави

Дослідження моделей соціального розвитку привертало увагу провідних економістів світу протягом ХХ ст., отримавши логічне завершення в рамках теорії держави загального добробуту як однієї з базових концепцій соціальної політики. Зі становленням поняття соціальної держави пов'язані імена таких науковців, як А. Бонолі, А. Бріггс, Г. Віленський, Е. Гідденс, М. Г. Еррера, Г. Еспінг-Андерсен, Ф. Кастлес, П. Ліндерт, Т. Маршал, А. Тітмусс, Х. Феррера та ін. Саме в працях цих осно-

воположників теорії соціальної економіки обґрунтовано ключові риси концепції соціальної держави, запропоновано підходи до класифікації різних типів загального добробуту, досліджено інструменти реалізації соціальних функцій завдань держави.

Проте криза держави загального добробуту в 1980–1990-х роках призвела до необхідності критичного перегляду основних положень концепції та спроб віднайти альтернативні шляхи розвитку. Найважливіші зміни, що впливають сьогодні на держави загального добробуту, пов'язані не з їх внутрішньою динамікою, а зі змінами у фінансовому, економічному та соціальному середовищі. Економічна глобалізація, яка веде до інтеграції ринків капіталу та зростання міжнародної конкуренції, численні фінансові кризи та рецесії формують виклики існуванню традиційних систем загального добробуту. Дедалі більшу підтримку здобувають дослідження, в яких стверджується, що глобалізація обмежує спроможність держав ефективно реалізувати національну політику соціального захисту. Глобальні тенденції пов'язують зі стійкою неоліберальною ідеологією, просуванням нерівності та репрезентації соціальної політики як джерела “жорсткості” ринку праці. Знаковою працею в цьому контексті стала робота А. Расмуссена “Від соціальної держави до мінімалістської держави”, опублікована в 1993 р.¹ У цьому дослідженні майбутній прем'єр-міністр Нідерландів обґрунтовував класично-ліберальні думки, що в державі має відбутися перехід від режиму загального добробуту до ринкової економіки з низькими податками. В умовах скорочення соціальних зобов'язань держави внаслідок економічних криз переглядається і роль ключових агентів соціальної політики, зокрема зростає інтерес до діяльності інститутів самоорганізації громадян, які починають виступати в ролі суб'єктів соціального захисту, партнерів держави у формуванні та здійсненні соціальної політики².

Нові вимоги ставлять перед соціальними державами й сучасні демографічні тенденції, зокрема прискорене постаріння населення, що відбувається сьогодні не лише в розвинутих країнах, а й в окремих країнах, які

¹ *Rasmussen A. F. Fra socialstat til minimalstat: en liberal strategi / A. F. Rasmussen. – Kbh. : Samleren, 1993. – 235 s.*

² *Сидорина Т. Ю. Партнерство государства и институтов самоорганизации граждан в реализации социальной политики (теоретический аспект) / Т. Ю. Сидорина // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2010. – Т. 8. – № 1. – С. 117–129.*

розвиваються. Актуальним викликом є зміни в сімейній структурі населення, що проявляються у посиленні індивідуалізації суспільства, зростанні чисельності домогосподарств, що складаються з однієї особи, чисельності самотніх батьків, які потребують державної підтримки. Чи не найбільший виклик сучасним режимам загального добробуту становлять масштабні імміграційні процеси, що вже призвели до кризи політики мультикультуралізму в розвинутих регіонах, посилення соціальних ризиків, пов'язаних з етнічною та релігійною неоднорідністю населення, відмінністю суспільних норм та моделей поведінки.

У результаті цих процесів більшість розвинутих держав наразі стикаються з новими соціальними ризиками, яким не в змозі протистояти традиційні режими загального добробуту. Так, брак робочої сили та дефіцит податкових надходжень і соціальних відрахувань, що супроводжується підвищенням потреби у соціальних виплатах, формують серйозні виклики фінансовій стійкості режимів загального добробуту, обумовлюючи потребу в реформах задля пристосування державних систем до нових соціальних умов¹.

Відповідно, набувають поширення думки, що в умовах глобалізації постіндустріальні соціальні держави повинні вживати певних заходів із деякого скорочення соціальних програм². Проводяться паралелі між зниженням темпів економічного зростання та високими соціальними видатками в країнах Європи; натомість пропагується гуманізація трудового життя, розширення активної політики зайнятості, стимулювання підприємництва, забезпечення рівних умов конкуренції. Саме з цими тенденціями пов'язують обґрунтування та становлення альтернативних режимів загального добробуту, що мають протистояти новітнім глобалізаційним викликам, до яких належить і парадигма соціально-інвестиційної держави.

Одним з основоположників концепції соціально-інвестиційної держави вважається Г. Еспінг-Андерсен, якому належить загальновідома класифікація режимів загального добробуту, що дала поштовх до відповідного наукового дискурсу протягом останніх десятиріч. Саме Еспінг-Андерсен вперше протиставив "проактивні" соціальні послуги пасивній політиці перерозподілу доходів та обстоював доцільність активних за-

¹ The New Social Risks. EISS Yearbook 1996 / ed. by J. van Langendonck. – Hague : Kluwer Law International, 1997. – 261 p.

² Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2006. – № 6 (294).

ходів у сфері зайнятості населення. Характеризуючи скандинавську модель загального добробуту, він визначив її як “стратегію, що полягає в переорієнтації соціальних ресурсів держави від пасивної підтримки доходів до політики зайнятості та підтримки сімей... Ера зайнятості в суспільному секторі, вочевидь, добігла до краю і, натомість, альтернативою є політика активних заходів на ринку праці, таких як професійна підготовка та мобільність, субсидування заробітної плати... Можна стверджувати, що Скандинавські держави загального добробуту просувають стратегію “соціального інвестування”¹.

Більш точно поняття “соціально-інвестиційної держави” було відточене Е. Гідденсом при обґрунтуванні концепції так званого третього шляху як політики “нової середини” при виборі стратегій розвитку між соціал-демократією та неолібералізмом. Е. Гідденс захищав доцільність переходу європейської держави загального добробуту від “коригувальної” та “пасивної” ідеології до проактивнішої стратегії, у рамках якої значно більше уваги приділяється попередженню кризових ситуацій, “активізації” населення та наданню соціальних послуг. На його думку, основною стратегією соціальної політики має бути “інвестування в людський капітал у всіх напрямках, де це тільки можливо, замість прямого надання економічної підтримки. На місце держави загального добробуту ми маємо помістити соціальну інвестиційну державу”².

До основоположників розвитку концепції соціально-інвестиційної держави належить і Дж. Мідглей³, на думку якого ідея соціального інвестування бере початок у рамках продуктивістського підходу до соціальної політики, тобто соціальні цілі підпорядковуються пріоритетам економічного зростання. Якщо раніше концепція продуктивізму асоціювалася переважно з економічним зростанням країн, що розвиваються, зокрема, зі становленням нових “азійських тигрів”, то наразі застосування цього підходу як альтернативної стратегії економічного зростання поширюється й у розвинутому світі.

¹ *Esping-Andersen G. After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy / G. Esping-Andersen // Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies / ed. by G. Esping-Andersen. – L. : UNRISD, 1996. – P. 1–31.*

² *Giddens A. The Third Way. The Renewal of Social Democracy / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1998. – 166 p.*

³ *Midgley J. The Social Development Perspective in Social Policy / J. Midgley, M. Sheraden // Handbook of Social Policy / ed. by J. Midgley, M. B. Tracy, M. Livermore. – Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 2000. – P. 435–446.*

У соціальній політиці режимів загального добробуту поняття “продуктивізму” також пов’язують з ім’ям Г. Еспінг-Андерсена, який наголошував на традиції підтримки людського капіталу та сприяння повній зайнятості в рамках скандинавської моделі соціальної держави¹. На його думку, “продуктивність” і “превентивність” цього типу соціальної політики визначаються інвестиціями в професійну підготовку та сприяння зайнятості дорослого населення, забезпечення мобільності на ринку праці та інституціоналізації послуг для сімей, оскільки вкладення в ці сфери сприяють скороченню інших соціальних потреб та економії відповідних коштів.

Дж. Мідглей зараховував до складу таких інвестицій програми розвитку людського капіталу, що мають на меті накопичення знань та навиків для підготовки “споживачів соціального добробуту” до продуктивної зайнятості (послуги з професійної орієнтації та працевлаштування; програми мікрокредитування та мікропідприємництва як засоби сприяння самозайнятості), програми розбудови соціального капіталу, що просувають розвиток соціальних мереж, зокрема у бідних громадах, програми місцевого розвитку тощо. Концепція соціального інвестування охоплює й програми підвищення матеріального добробуту, що сприяють розширенню економічних можливостей незаможних категорій населення².

Е. Гідденс пов’язує цей підхід, орієнтований на майбутнє, з пріоритетами держави-інвестора, витрати якої здійснюються у формі вкладень в людський капітал та асоціюються з позитивним добробутом. На його думку, результатом реалізації цієї стратегії має стати формування суспільства відповідальних громадян, які “свідомо беруть на себе ризики, пов’язані з дією ринку”. В цьому контексті Е. Гідденс наголошував на ролі освіти впродовж життя та посиленій ролі уряду в реалізації активної соціальної політики як провідних стратегіях соціального інвестування; інші інструменти активізації громадян включали підприємництво, “мобільність” прав, публічно-приватне партнерство³.

¹ *Esping-Andersen G. The Making of a Social Democratic Welfare State / G. Esping-Andersen // Creating Social Democracy: A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden / ed. by K. Misgeld, K. Molin, K. Amark. – University Park, PA : State University of Pennsylvania Press, 1992. – P. 35–66.*

² *Midgley J. Growth, Redistribution and Welfare: Towards Social Investment / J. Midgley // Social Service Review. – 1999. – № 77 (1). – P. 3–21.*

³ *Giddens A. The Third Way. The Renewal of Social Democracy / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1998. – 166 p.*

На загальноєвропейському рівні посилена увага до соціальної політики як стратегії інвестування та досягнення кращої інтеграції соціальних і економічних завдань була репрезентована в Амстердамській угоді 1999 р.¹ та набула подальшого розвитку в Лісабонській стратегії 2000 р.² Так, ця стратегія декларує, що загальна мета сучасної державної політики полягає в розбудові конкурентоспроможної та всеохоплюючої економіки, що ґрунтується на знаннях, а державна політика має бути реформована таким чином, щоб стратегії економічного та соціального розвитку, а також політика зайнятості, відповідали одна одній та мали позитивний кумулятивний ефект. У рамках цього загального підходу, інвестування “в людей” та розвиток активних і динамічних режимів загального добробуту вважається критичним як з точки зору забезпечення гідного місця Європи в глобальній “економіці знань”, так і задля запобігання загостренню соціальних проблем безробіття, бідності та соціального виключення в умовах становлення цього нового типу економіки.

Таким чином, у рамках парадигми соціальних інвестицій можна виокремити дві тісно взаємопов’язані складові – економічну, що присвячена проблемам продуктивності та економічної конкурентоспроможності національних економік, та соціальну, що переймається проблемами соціальної справедливості, рівності та соціального включення. І саме концепція соціально-інвестиційної держави забезпечує можливість “взаємовигідного” поєднання цих складових, які в більшості суспільств вступають у суперечність та потребують пошуку компромісу в спрямуванні державних ресурсів.

Фінансування соціальних інвестицій держави: сучасні тенденції в розвинутих регіонах світу

Зрушення у теоретичних дискурсах щодо трактування соціально-інвестиційної держави відображають лише один з аспектів загальних змін у підходах до планування та реалізації соціальної політики в державах загального добробуту. Іншим важливим питанням залишаються зміни у фінансовій політиці, що просувають соціально орієнтовані держави: чи справді сучасні пріоритети державних видатків більшою мірою зосере-

¹ Legal Issues of the Amsterdam Treaty / ed. by D. O’Keeffe, P. Twomey. – Oxford : Hart Publishers, 1999. – 425 p.

² Benchmarking the Lisbon Strategy / D. Ioannou, M. Ferdinandusse, M. Lo Duca, W. Coussens // European Central Bank. Occasional Paper Series. – 2008. – № 85. – 58 p.

джуються на соціальних інвестиціях? Саме тому існує потреба в детальному аналізі змін, що відбулися в структурі та обсягах соціальних видатків розвинутих країн, які є основною формою реалізації соціальних інвестицій держави, та обґрунтуванні прогностичних оцінок майбутніх тенденцій соціальної політики.

У статистичній практиці європейських країн та інших держав, що належать до Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), державні видатки соціального спрямування прийнято розмежовувати в рамках дев'яти політичних напрямів:

- програми підтримки літнього населення – пенсії за віком, дострокові пенсії, соціальне обслуговування на дому, стаціонарні заклади соціального обслуговування для літніх осіб;
- програми підтримки осіб, які втратили годувальників, – пенсійне забезпечення та допомога на поховання;
- виплати, пов'язані з непрацевдатністю, – оплата послуг з догляду за непрацевдатними, пенсії за інвалідністю, компенсації у випадку виробничої травми або нещасного випадку на виробництві, виплата за лікарняними листками;
- програми охорони здоров'я – видатки на амбулаторну та стаціонарну медичну допомогу, медикаменти та обладнання, профілактичні заходи;
- програми підтримки сімей – виплати та кредити на дітей, фінансування дитячих дошкільних закладів, підтримка доходів протягом відпустки у зв'язку з народженням дитини, допомога самотнім батькам тощо;
- програми активної політики на ринку праці – послуги з працевлаштування, професійної підготовки та профорієнтації, інтеграції до сфери зайнятості осіб з особливими потребами, створення нових робочих місць, підтримка започаткування власного бізнесу;
- програми підтримки населення у випадку безробіття – підтримка доходів безробітних, сприяння схемам раннього виходу на пенсію у зв'язку з ситуацією на ринку праці;
- житлові програми – субсидії на оплату житлово-комунальних послуг та оренди житла;
- інші програми соціальної політики – некатегорійні грошові виплати малозабезпеченому населенню, інші соціальні послуги, тобто такі програми підтримки, як субсидії на харчування, поширені в деяких країнах.

Межа, що окреслює рамки соціальної сфери, не завжди чітко визначена, оскільки завдання соціальної політики в різних країнах відрізняються. У методичних вказівках ОЕСР застосовується таке визначення поняття соціальних витрат: “надання державними та приватними інституціями допомоги домогосподарствам та окремим особам, а також спрямування на них фінансових внесків, що мають забезпечити підтримку протягом періоду дії обставин, які негативно впливають на рівень їхнього добробуту, за умови, що надання цієї допомоги не є ані прямим платежем за певний товар або послугу, ані індивідуальним контрактом чи трансфером”¹. Оскільки цим визначенням охоплюються лише види допомог, що надаються інституціями, то трансферти між домогосподарствами – навіть якщо вони мають певну соціальну природу – не включаються до категорії соціальних видатків.

Задля того, щоб статті витрат могли бути класифіковані як соціальні, вони мають відповідати водночас двом основним критеріям. По-перше, витрачання цих ресурсів має підпорядковуватися досягненню одного або декількох соціальних завдань; по-друге, програми, що регулюють надання допомог, повинні ґрунтуватися на одному з таких принципів: міжособистісний перерозподіл або загальнообов’язкова участь.

Інакше кажучи, програми витрат вважаються “соціальними”, якщо участь у них обов’язкова для населення та зобов’язання ґрунтуються на принципі перерозподілу ресурсів між учасниками програм. Забезпечення соціальних послуг (державними установами і/або неурядовими організаціями), а також програми соціального страхування та соціальної допомоги практично завжди передбачають певний перерозподіл між домогосподарствами. Такі програми фінансуються за рахунок або податкових надходжень до бюджету, або соціальних внесків, що призводить до перерозподілу ресурсів між населенням різних груп (наприклад, всіма членами фонду соціального страхування у випадку безробіття).

Розмежування між державними та приватними програмами соціального захисту визначається інституційною належністю установ, які контролюють відповідні фінансові потоки, до державного або приватного секторів. Державні соціальні витрати охоплюють соціальні видат-

¹ *Adema W.* Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, P. Fron, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.

ки уряду, що реалізуються через бюджети різного рівня та позабюджетні соціальні фонди (наприклад, виплати у випадку тимчасової непрацездатності, що фінансуються за рахунок обов'язкових відрахувань роботодавців і найманих працівників до фондів соціального страхування). Всі соціальні витрати, що не забезпечуються безпосередньо урядом, вважаються “приватними”*. У межах групи приватних соціальних витрат розмежовують дві широкі категорії (табл. 4.1):

- загальнообов'язкові приватні соціальні видатки: програми соціальної підтримки, що передбачені законодавством, але здійснюються через приватний сектор, наприклад, прямі виплати робото-

Таблиця 4.1

Категоризація витрат соціального спрямування в країнах ОЕСР

Принцип	Державні		Приватні	
	Обов'язкові	Добровільні	Обов'язкові	Добровільні
Перерозподіл	Соціальна допомога, що ґрунтується на принципі перевірки доходів, виплати за програмами соціального страхування	Добровільна участь у страхових програмах, наприклад, самозайнятого населення	Соціальні виплати роботодавців працівникам у випадку хвороби тощо	Податкові пільги, професійні пенсії, програми медичного страхування на робочому місці
Відсутність перерозподілу	Виплати за індивідуальними накопичувальними схемами, що адмініструються урядом		Пенсійні виплати за актуарними схемами	Виключно приватні (не класифікуються як соціальні): виплати за програмами страхування, індивідуально приданими за ринковими цінами

Джерело: Adema W. Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, P. Fron, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.

* Відповідно до систем національних рахунків окремих країн, пенсії, що виплачуються колишнім військовослужбовцям через автономні фонди, категоризуються як приватні статті видатків (наприклад, в Австралії, Канаді, Данії, Нідерландах, Швеції та Великобританії).

давців працівникам у випадку тимчасової непрацездатності, якщо вони передбачаються законодавством, або виплати за обов'язковими програмами приватного страхування;

- добровільні приватні соціальні видатки: виплати за приватними програмами соціальної підтримки, що включають перерозподіл ресурсів між домогосподарствами; допомоги, що надаються неурядовими організаціями; підтримка, що забезпечується в рамках сприятливих податкових планів та колективних договорів (пенсійне забезпечення, надання послуг з догляду за дітьми, медичні програми, прив'язані до зайнятості).

Як показує рис. 4.1, державні витрати залишаються основною складовою сукупних соціальних інвестицій розвинутих країн світу. Досить висока частка приватних соціальних витрат властива лише англосаксонським країнам – відповідний показник досягав у США 10,6 % ВВП; Великобританії – 6,3; Канаді – 5,1; Ісландії – 6; Австралії – 3,1 % ВВП у 2009 р. Водночас істотною є роль приватних соціальних витрат в Нідерландах та Японії (6,7 та 4 % ВВП відповідно). У середньому за країнами,

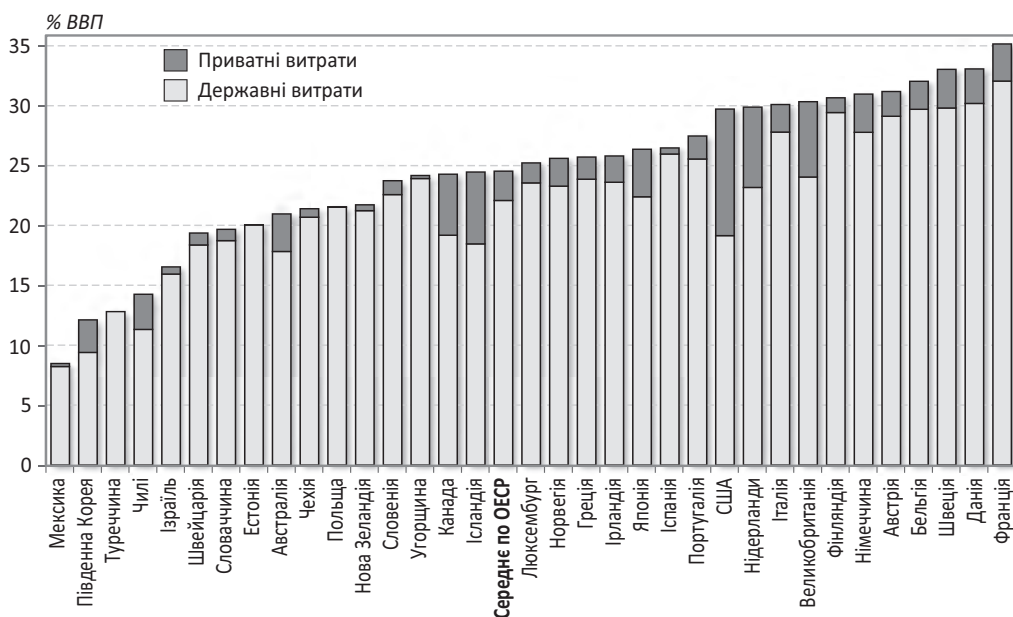


Рис. 4.1. Державні та приватні соціальні витрати в країнах ОЕСР у 2009 р.

Складено за: OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.

що входять до складу ОЕСР, відповідний показник становить 2,5 % ВВП у 2009 р.; саме в межах цього значення коливаються приватні соціальні витрати в інших державах об'єднання¹.

За даними статистичного порталу Базис соціальних видатків ОЕСР², починаючи з 1980 р., державні соціальні видатки зросли за цими країнами більше ніж на 20 в. п.: хоча ситуація відрізняється в різних державах, середній показник за 34 країнами ОЕСР збільшився з 15,6 % ВВП у 1980 р. до 22,2 % ВВП у 2009 р. Як показують емпіричні дані, найбільш стрімке зростання відбувалося на початку 1980-х років, на початку 1990-х років і на початку 2000-х років; у проміжні періоди цих десятиріч істотного зростання не спостерігалось (рис. 4.2).

У більшості країн показники державних соціальних видатків щодо ВВП перевищували рівні 1980-х років, за винятком Ірландії та Нідерландів, де протягом сталого економічного зростання 1990-х років звуження програм соціальних виплат та приватизація окремих з них (зокрема, виплат при тимчасовій безробітності) призвели до чотиривідсоткового скорочення частки державних витрат на соціальні цілі відносно ВВП³. Водночас найвагомніше зростання цього показника (більше ніж на 4 в. п.) спостерігалось у Данії, Фінляндії, Японії, Іспанії, США та Великобританії. Інші країни, такі як Австралія, Угорщина, Ізраїль, Швейцарія та Польща, характеризувалися більш помірним зростанням соціальних видатків щодо ВВП (на рівні близько 1 в. п.).

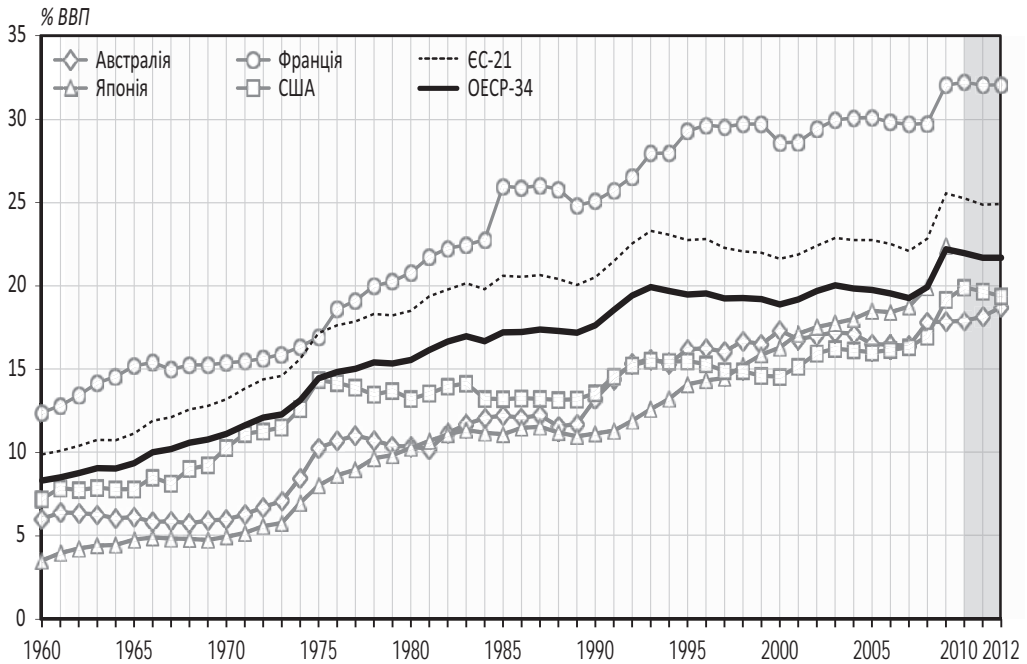
Основними рушійними силами загального зростання соціальних видатків стали зростаюча підтримка старіючого населення та нарощування видатків на охорону здоров'я; більш того, з огляду на демографічні прогнози, слід очікувати подальшого збільшення цих витратних статей у майбутньому⁴. В середньому за країнами ОЕСР державні видатки на

¹ OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.

² Ibid.

³ Adema W. Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, P. Fron, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.

⁴ Adema W. How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2009. – № 92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/workingpapers>.



Примітка: 1980–2009 рр. – узагальнені деталізовані дані;
2010–2011 рр. – національні агреговані оцінки;
2012 р. – оціночні дані.

**Рис. 4.2. Динаміка соціальних витратків держави
в деяких країнах ОЕСР**

Джерело: OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.

програми пенсійного забезпечення за віком зросли з 5,1 % ВВП у 1980 р. до 7,8 % ВВП у 2009 р.; витатки на охорону здоров'я – відповідно з 4,5 до 6,6 % ВВП. Водночас, порівняно з 1980-ми роками істотних змін у фінансуванні програм підтримки сімей не відбулося: у середньому за країнами ОЕСР (так само як у 21 країні ЄС) відповідний показник відносно ВВП після 1990 р. збільшився лише на 0,8 в. п.

Економічна криза, що розпочалася у 2008 р., мала вагомий вплив на фінансування державних соціальних витрат в Європейському регіоні. Як показують оцінки обсягів соціальних витратків держави відносно ВВП у 2008–2011 рр. (див. рис. 4.2), загалом за країнами ОЕСР відповідний показник зріс із 19,2 % у 2007 р. до “пікового” значення у 22,2 % у

2009 р.¹ Згідно з національними агрегованими оцінками, в 2010–2011 рр. розпочалось скорочення частки соціальних видатків держави у ВВП; на 2012 р. очікується стабілізація цього показника. Однак прогнозоване значення залишається істотно вищим, ніж фактичні показники періоду, що передував економічній кризі. Таке зростання частки соціальних видатків відбулося у переважній більшості країн ОЕСР: найбільший приріст порівняно з 2008 р. мав місце в Данії, Фінляндії, Нідерландах, Ірландії, Словенії та Іспанії.

Міжрегіональні відмінності в рівні соціальних видатків держави залишаються значними, варіюючи станом на 2009 р. від 8,2 % ВВП у Мексиці та Південній Кореї до 30 % ВВП у Данії та 32 % ВВП у Франції. До групи країн із високим рівнем соціальних видатків держави відносно ВВП належать також такі класичні держави загального добробуту, як Австрія, Бельгія та Фінляндія, де його значення перевищують 29 %, Німеччина та Італія (по 27,8 %). Саме для цих країн характерні й високі показники соціальних видатків держави в розрахунку на одну особу, що перевищують 10 тис. дол. США за ПКС. Водночас найвищий рівень “подушових” соціальних видатків серед країн ОЕСР традиційно спостерігається в Люксембурзі (понад 19,5 тис. дол. США за ПКС у 2009 р.), де високі стандарти життя поєднуються з незначною чисельністю населення, та Норвегії (відповідно 12,7 тис. дол. США за ПКС).

У структурі державних соціальних видатків найвагоміша стаття витрат представлена програмами пенсійного забезпечення за віком та у зв'язку з втратою годувальника; в середньому за країнами ОЕСР на цю статтю видатків припадає до 7,8 % ВВП, за винятком пенсійних платежів, що здійснюються через автономні програми колишнім військовослужбовцям (у системах національних рахунків вони категоризуються як приватні видатки). Державні видатки на програми пенсійного забезпечення сягали понад 15 % ВВП в Італії, понад 13 % ВВП в Австрії, Греції та Франції, однак становили менше ніж 4 % ВВП в Австралії, Ісландії, Чилі, Південній Кореї та Мексиці.

Щодо програм підтримки доходів населення у випадку непрацевдатності, то в середньому за країнами ОЕСР обсяги відповідного фінансу-

¹ *Adema W.* Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX) / W. Adema, P. Fron, M. Ladaique // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. – 2011. – № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.

вання становили понад 2 % ВВП у 2009 р. На державні видатки на програми охорони здоров'я припадало понад 6 % ВВП, тоді як видатки на інші соціальні послуги (наприклад, обслуговування вдома, догляд за дітьми тощо) – понад 3 % ВВП. Остання категорія видатків перевищувала 8 % ВВП лише в Данії та Швеції – країнах, що відомі вагомою роллю держави у наданні послуг літньому населенню, непрацездатним та сім'ям з дітьми. У країнах Південної та Східної Європи, Канаді та США на інші види соціальних послуг припадало близько 1 % ВВП внаслідок значної ролі приватного сектору у наданні соціальної допомоги, а також поширення неформальної зайнятості в цій сфері.

Підтримка доходів населення працездатного віку посідає вагоме місце у складі соціальних витрат країн ОЕСР. Загалом обсяг видатків на компенсації з безробіття змінюється залежно від стадії економічних циклів: "пік" відповідних видатків у розмірі 1,6 % ВВП мав місце в 1993 р., проте у 2007 р. він повернувся до рівня початку 1980-х років – 0,7 % ВВП. Економічна криза призвела до зростання показників безробіття в усіх країнах цього об'єднання, за винятком Німеччини (частково завдяки дії короткострокових програм зайнятості), відповідно зросли видатки на програми підтримки доходів безробітного населення та заходи активної політики на ринку праці¹. У середньому за країнами ОЕСР, видатки на компенсації з безробіття збільшилися з 0,6 % ВВП у 2007 р. до понад 1 % ВВП у 2009 р., тоді як на активні програми зайнятості – відповідно з 0,5 до 0,62 %. Найбільше зросли видатки на програми підтримки доходів безробітного населення в Естонії, Греції, Ірландії, Італії, Іспанії, Великобританії та США.

У відповідь на виклики економічної кризи багато з країн ОЕСР розпочали соціальні програми з підтримки осіб, які втратили роботу (наприклад, у США), або надання підтримки доходів у випадку скорочення робочих годин (наприклад, у Нідерландах). Водночас багато країн наразі запроваджують реформи, спрямовані на зменшення фіскального дефіциту та державного боргу. Зокрема, Греція, Ірландія, Іспанія та США – країни, які скоротили програми соціальних виплат та посилили критерії надання права на їх отримання².

¹ Economic Crisis and Beyond: Social Policies for the Recovery : Documentation for OECD Ministerial Meeting on Social Policy; Paris, 2–3 May, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/47715227.pdf>.

² Ibid.

У більшості країн ОЕСР малозабезпечені домогосподарства отримують соціальні виплати за державними програмами підтримки доходів, проте масштаби застосування адресних програм відрізняються. У 2009 р. сукупні видатки на соціальні програми, що функціонують на засадах принципу перевірки нужденності, дорівнювали в середньому 2 % ВВП. У країнах, де соціальний захист населення функціонує здебільшого на засадах соціального страхування (наприклад, Скандинавські держави, Бельгія, Франція, Німеччина, Люксембург та Японія), роль адресних програм зазвичай обмежується підтримкою груп населення, які вичерпали власні права на отримання страхових виплат у випадку настання безробіття та можуть користуватися лише соціальною допомогою; відповідні видатки не перевищують у цих країнах 5 % сукупних соціальних витрат держави. Проте в таких країнах, як Австралія, Канада, Ісландія та Великобританія, роль адресних програм підтримки істотно вища. Загалом відповідна категорія соціальних програм розширилася протягом останніх років; вагомим детермінантом цього зростання стала економічна криза, яка зумовила необхідність розгортання підтримки вразливих верств населення.

Цілком закономірно, що більш розвинуті держави здатні витратити більший обсяг ресурсів на соціальні цілі. Проте міжрегіональні порівняння не засвідчують надто високої позитивної кореляції між рівнем економічного розвитку та розміром соціальних інвестицій розвинутих країн¹. Так, зіставлення даних щодо рівнів фінансування державних соціальних видатків та ВВП у розрахунку на одну особу за даними Статистичної бази соціальних видатків ОЕСР² показує, що країнам із найвищими рівнями економічного розвитку не завжди властиві найбільші обсяги соціальних витрат. Так, окремі країни світу, що відомі найвищим рівнем матеріального добробуту населення та характеризуються найвищими показниками ВВП у розрахунку на одну особу (зокрема, США, Люксембург, Норвегія, Австралія та Швейцарія), демонструють досить помірні показники соціальних видатків держави відносно ВВП, значення яких перебувають у межах середнього рівня за країнами ОЕСР (рис. 4.3).

¹ *Atkinson A. B. Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe / A. B. Atkinson. – Cambridge : Cambridge University Press, 1995. – 368 p.*

² *Social Expenditure Database. – P. : OECD, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.*

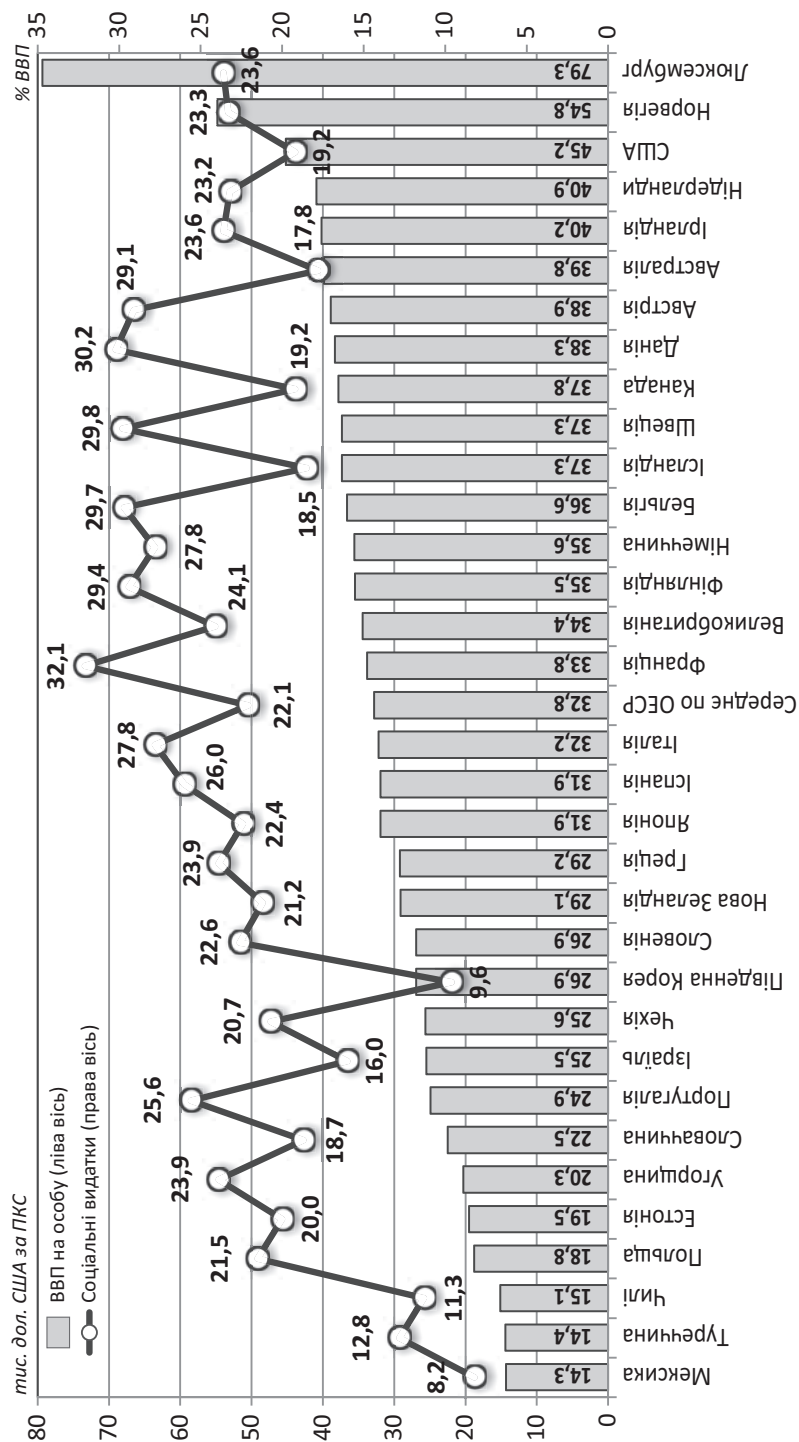


Рис. 4.3. Державні соціальні видатки та ВВП на одну особу в країнах ОЕСР у 2009 р.

Складено за даними Базис соціальних видатків ОЕСР (OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>).

Водночас найвищий рівень державних видатків на соціальні цілі спостерігається в країнах із дещо нижчими економічними результатами. Так, Франція, Бельгія, Швеція, Німеччина, Данія, Австрія, які є класичними прикладами європейських держав загального добробуту, за рівнем ВВП на одну особу значно поступаються світовим лідерам. Це дає підстави стверджувати, що високі соціальні стандарти країн Євросоюзу не визначаються безпосередньо вищими темпами економічного зростання, вищими рівнями продуктивності праці або зайнятості, а є наслідком цілеспрямованої соціальної політики держави, свідомої соціальної орієнтації бюджетних витрат із відповідним нарощуванням соціальних інвестицій як передумови високого рівня людського розвитку та соціальної стабільності в регіоні.

На користь цієї тези свідчать і міжрегіональні порівняння, що виявляють чіткий кореляційний зв'язок між розміром сукупних витрат уряду (а отже, і рівнем відповідного перерозподілу ВВП через національні бюджети) та тією часткою видатків, що спрямовується на соціальні цілі (рис. 4.4). Цей зв'язок має двосторонній характер: з одного боку, певний

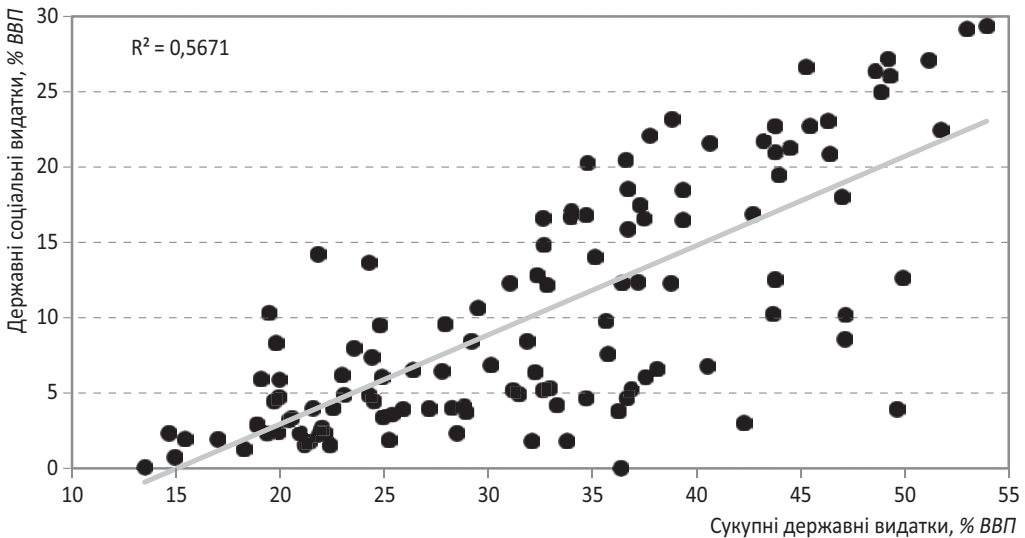


Рис. 4.4. Кореляційний зв'язок між розміром сукупних урядових витрат та видатками соціального спрямування в країнах світу

Складено за даними Бази соціальних видатків ОЕСР (OECD Social Expenditure Statistics (SOCX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>).

мінімальний фіскальний простір є необхідним задля фінансування соціальних програм у державі; з другого – розширення відповідних програм з точки зору щедрості зобов'язань та рівня охоплення населення формує потреби в асигнування більшого обсягу ресурсів. Іншими словами, розмір соціальних інвестицій значною мірою залежить від політичної волі уряду, а також суспільного попиту з боку представників різних груп населення (наприклад, платників податків, виборців та ін.). Прийняття відповідних рішень є визначальним з погляду організації та фінансування державних соціальних програм: основне питання полягає у співвідношенні, в якому ці програми мають ґрунтуватися на принципі загальнообов'язкового соціального страхування та перерозподільчих засадах.

Переконлива позитивна кореляція між рівнем державних видатків на соціальні цілі, скороченням рівня бідності та рейтингом країни за рівнем людського розвитку у світі доводить суспільно важливе значення соціальних видатків держави, які мають розглядатися не як витрати на “утримання” галузей соціальної сфери або підтримку вразливих категорій населення, а як соціальні інвестиції в людський розвиток. Відповідно, актуалізується зв'язок поняття соціальних інвестицій із перерозподільчою функцією бюджетної системи, що характеризує використання ресурсів суспільного спрямування, наприклад – фінансове забезпечення завдань соціального захисту, охорони здоров'я та освіти, програм соціальної інтеграції населення тощо. Проте, насправді, соціальні інвестиції – це більше, ніж просто грошові потоки, що спрямовані на підтримку проектів суспільного значення та протистояння новітнім соціальним викликам. Це – новий науковий дискурс, який характеризує своєрідні етичні норми щодо вкладання ресурсів та демонструє можливості й механізми їхнього впливу на вирішення конкретних суспільних проблем. Саме тому особливості політичного вибору країн щодо пріоритетів фінансування соціальних програм в умовах близьких економічних результатів можуть істотно впливати на моделі майбутнього економічного зростання. Інакше кажучи, “національні уряди не повинні очікувати, поки держави стануть багатшими для того, щоб розвивати власні системи соціальної підтримки населення”¹.

¹ Towards National Social Protection Floors : A policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers, Paris, 26–27 Sept. 2011. – Geneva : ILO Office; P. : OECD, 2011. – 15 p.

4.1.2. Визначення пріоритетів бюджетного забезпечення людського розвитку

Роль бюджету в забезпеченні людського розвитку

Доходи бюджету є не лише фінансовою основою виконання державних завдань. Оскільки вони становлять засіб перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві на користь тих чи інших груп населення, галузей та територій, то мають розглядатись як інструмент державного регулювання процесу відтворення, який стимулює соціально-економічний розвиток держави. З точки зору людського розвитку доходи бюджету треба розглядати насамперед як інструмент впливу на сукупне споживання через вплив на доходи населення соціальних груп та зменшення циклічних коливань соціально-економічного розвитку держави.

Найвагомішим напрямом впливу бюджету на соціально-економічні процеси в суспільстві є видатки, тому що вони беруть участь у формуванні фондів споживання та нагромадження.

Бюджетні видатки здатні активно впливати на людський розвиток завдяки насамперед підтримці соціально незахищених верств населення, фінансовому забезпеченню функціонування та досліджень, зокрема в галузях охорони здоров'я та освіти, розвитку прогресивних галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій тощо.

Таким чином, регулююча роль бюджету в розвитку економіки та суспільства є очевидною. Водночас найбільше бюджет впливає на стан соціально-культурної сфери, а саме освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, соціального захисту і соціального забезпечення та культури. Ці сфери забезпечують базові передумови людського розвитку – довге та здорове життя, освіту, гідний добробут, свободу вибору, що необхідна для участі в житті суспільства.

Економічна сутність бюджету як інструменту регулювання людського розвитку полягає у використанні перерозподільних відносин та архетиктоніки бюджетної системи для зосередження частини ВВП держави з метою використання на задоволення як суспільних потреб, так і потреб кожної особистості у соціально-економічному та духовному розвитку.

За умов ринкової економіки та відповідного постійного зростання регулюючої ролі бюджету потрібні наукове обґрунтування та методичне забезпечення питання гармонізації політики у соціальній сфері та бюджетної політики на основі встановлення стратегічних державних цілей

соціально-економічного розвитку як способу досягнення суспільно визначених стандартів людського розвитку.

Визначення пріоритетів

Перед тим, як безпосередньо визначити пріоритети бюджетної політики забезпечення сталого людського розвитку, зупинимось докладніше на аналізі пріоритетних напрямів людського розвитку як такого. Для цього звернемося до результатів опитування експертів, яке було здійснено науковцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України в рамках розроблення оновленої методики розрахунку регіонального індексу людського розвитку (РІАР), з метою визначення ваг показників у його блоках-характеристиках. Логіка добору показників у блоках, окрім іншого, полягала в тому, що відібрані індикатори повинні характеризувати відповідний аспект людського розвитку якомога повніше. Тобто в ідеальному випадку набір показників – це складові певного аспекту людського розвитку. З огляду на це, проаналізуємо отримані експертні відповіді (табл. 4.2).

Оскільки результати експертного опитування отримані за використання методу попарного порівняння, який є ядром методу аналізу ієрархій Т. Сааті, то звернемося саме до цього інструментарію для аналізу пріоритетів людського розвитку.

Ієрархія, що будується, як вершина, має генеральну ціль – забезпечення людського розвитку (E_0), а також проміжні рівні – окремі сфери, в яких необхідно забезпечити людський розвиток (E_1^j , $j = 1...6$), критерії

Таблиця 4.2

Перелік показників за блоками РІАР, їх ваги та ранги

	Блоки та показники	Вага	Ранг
<i>1. Відтворення населення</i>			
1.1	Сумарний коефіцієнт народжуваності	0,1426	5
1.2	Дитяча смертність (смертність дітей у віці до п'яти років), ‰	0,1956	3
1.3	Середня очікувана тривалість життя при народженні, років	0,2834	1
1.4	Ймовірність чоловіків дожити від 20 до 65 років	0,2160	2
1.5	Ймовірність жінок дожити від 20 до 65 років	0,1624	4
<i>2. Соціальне становище</i>			
2.1	Коефіцієнт злочинності (кількість зареєстрованих злочинів на 100 тис. населення)	0,2186	2

Продовження табл. 4.2

	Блоки та показники	Вага	Ранг
2.2	Кількість хворих з уперше встановленим діагнозом активного туберкульозу (на 100 тис. населення)	0,2210	1
2.3	Кількість хворих із уперше встановленим діагнозом алкоголізму і алкогольних психозів, розладу психіки та поведінки внаслідок вживання наркотиків та інших психоактивних речовин (на 100 тис. населення)	0,1778	3
2.4	Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (на 100 тис. дітей у віці 0–17 років)	0,1708	4
2.5	Коефіцієнт підліткової народжуваності (кількість дітей, народжених дівчатами у віці 15–17 років, на 10 тис. дівчат відповідного віку)	0,0728	6
2.6	Кількість померлих від навмисного самоушкодження (на 100 тис. населення)	0,1390	5
3. Комфортне життя			
3.1	Забезпеченість житлом у міських поселеннях (загальна площа на одну особу), м ²	0,2455	1
3.2	Питома вага квартир (одноквартирних будинків), обладнаних централізованою каналізацією та водовідведенням у сільській місцевості, %	0,1804	3
3.3	Питома вага квартир (одноквартирних будинків), обладнаних централізованим газопостачанням або підлоговою електроплитою у сільській місцевості, %	0,1534	4
3.4	Інтегральний показник стану навколишнього середовища	0,2239	2
3.5	Планова місткість амбулаторно-поліклінічних закладів (на 10 тис. населення)	0,1176	5
3.6	Обсяг реалізованих населенню послуг (на одну особу)	0,0792	6
4. Добробут			
4.1	Рівень бідності за відносним критерієм (питома вага населення, еквівалентні сукупні витрати якого не перевищують 75 % медіанного рівня), %	0,2842	1
4.2	Питома вага домогосподарств, які робили заощадження, або купували нерухомість, %	0,1298	5
4.3	Кількість мінімальних продуктових кошиків, які можна придбати за середньодушовий дохід	0,2747	2
4.4	Валовий регіональний продукт (на одну особу)	0,1658	3
4.5	Питома вага домогосподарств, які мають усі товари тривалого користування базового набору (телевізор, холодильник, пральна машина), %	0,1454	4

Закінчення табл. 4.2

	Блоки та показники	Вага	Ранг
5. Гідна праця			
5.1	Рівень зайнятості населення (частка зайнятих серед населення 18–65 років), %	0,1596	3
5.2	Рівень безробіття (частка безробітних серед населення 18–65 років), %	0,1926	2
5.3	Частка працівників, які отримують зарплату менше 1,5 прожиткового мінімуму, %	0,2127	1
5.4	Частка працівників, які працюють в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, %	0,1489	5
5.5	Співвідношення середньої заробітної плати до мінімальної, од.	0,1560	4
5.6	Рівень охоплення соціальним страхуванням (частка застрахованих осіб у зайнятому населенні), %	0,1303	6
6. Освіта			
6.1	Чистий показник охоплення дошкільними навчальними закладами дітей віком 3–5 років, %	0,1057	5
6.2	Охоплення загальною середньою освітою дітей шкільного віку (6–18 років), %	0,2733	1
6.3	Частка осіб із вищою освітою серед населення 25 років і старше, %	0,2094	3
6.4	Середня тривалість навчання осіб віком 25 років і старше, років	0,2445	2
6.5	Середній бал за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (за всіма предметами)	0,1671	4

Джерело: Методика вимірювання регіонального людського розвитку (оновлений варіант), розроблена у 2012 р. фахівцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України за участю фахівців Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.idss.org.ua>.

визначення пріоритетів (*K*) щодо окремих альтернатив (*A*), репрезентованих показниками за якими оцінювався людський розвиток у регіонах і, відповідно, напрямів забезпечення людського розвитку, які формують нижній ієрархічний рівень. Має місце ієрархія з шістьма окремими гілками – блоками людського розвитку (рис. 4.5).

Значення пріоритетів (*W*), отримані при розрахунку регіонального індексу людського розвитку, дають змогу сформулювати підходи до ранжування цілей щодо забезпечення людського розвитку. Розглянемо докладніше, які альтернативи виокремили експерти.

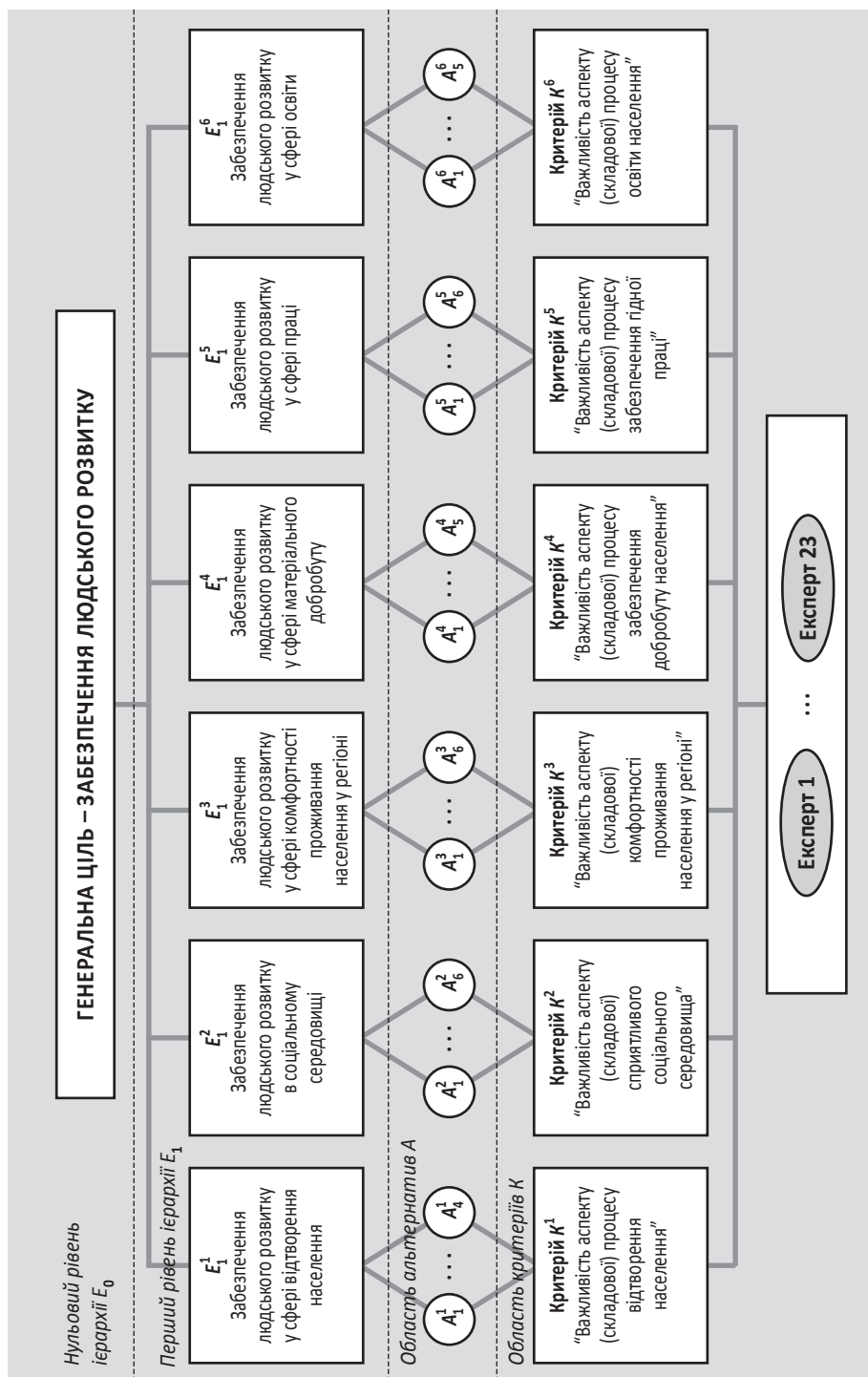


Рис. 4.5. Постановка задачі щодо побудови ієрархії цілей забезпечення людського розвитку

Складено авторами.

За узагальненою думкою експертів, найбільшим пріоритетом демографічних процесів (рис. 4.6) є забезпечення продовження загальної тривалості життя населення. З цього погляду логічний вигляд має визначення другим за важливістю пріоритетом продовження тривалості життя чоловіків працездатного віку, оскільки саме ця соціально-демографічна проблема є однією з найгостріших для України. Також логічно пов'язаним із першим пріоритетом є мета зменшення дитячої смертності, яка містить, окрім зрозумілого гуманістичного аспекту, й певний інституційний зміст, виступаючи як індикатор цивілізованості нашої країни. Четвертим за рангом пріоритетом експерти визначили необхідність забезпечення процесу заміщення поколінь. І це також зрозуміло, оскільки через важливість цієї проблеми держава вже давно нею опікується, запровадивши декілька років тому ряд стратегічно важливих і певною мірою революційних для української соціальної політики кроків щодо стимулювання народжуваності (виплати на новонароджених тощо), тобто ці заходи діють і мають певні позитивні результати.

Аналізуючи компоненти соціального середовища, які на сьогодні є найважливішими для людського розвитку (рис. 4.7), експерти як найвищий пріоритет вирішили проблему розповсюдження туберкульозу і подолання епідемії цієї соціальної хвороби. Продовжуючи цю думку, слід наполягти на важливості контролю розповсюдження інших соціальних хвороб – ВІЛ/СНІДу, венеричних захворювань тощо. Другою проблемою, яка викликала занепокоєння, є криміногенна ситуація, що потребує покращання. На третє місце експерти вивели проблематику розгортання серед населення епідемії вживання психоактивних речовин (таких як алкоголь, наркотики), що виявляється у зростанні кількості осіб з діагнозом алкоголізму і алкогольних психозів, наркоманії, розладу психіки та поведінки внаслідок вживання.

Порівнюючи перший і другий пріоритети серед виокремлених, можна зробити висновок, що експерти передусім наголосили на необхідності захисту суспільства загалом від соціальних хвороб і девіантної поведінки, тобто такі цілі спільні за внутрішнім змістом – захист “мирних” громадян, суспільний спокій і комфорт.

Порівнюючи перший і третій пріоритети, за всієї їх близькості, слід зауважити що перша група проблем пов'язана з розповсюдженням хвороб, небезпечних для всього населення: заразитися цими хворобами може практично кожний, а не тільки ті особи, які входять до груп ризику. Водночас алкоголізм і наркоманія (а також тютюнопаління) багато в чому

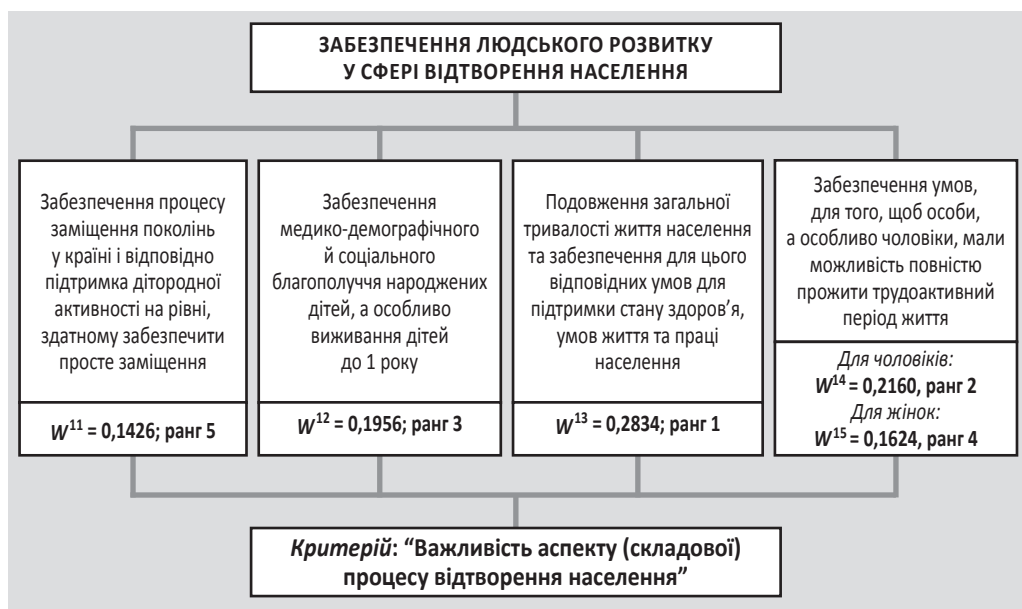


Рис. 4.6. Ранжування пріоритетів у блоці "Відтворення населення"

Складено авторами.



Рис. 4.7. Ранжування пріоритетів у блоці "Соціальне становище"

Складено авторами.

є власним вибором особистості, хоча дуже важливим є питання про те, що підштовхує людину до вживання психоактивних речовин (особисті схильності, у тому числі генетична схильність, і особисті проблеми, або мода, нав'язлива реклама, стереотипи поведінки тощо).

Дуже часто через вживання алкоголю і наркотиків людина поводить-ся безвідповідально перед своїми родинами та дітьми, і як наслідок, не може або не бажає виконувати свої батьківські обов'язки, а це призводить до розповсюдження соціального сирітства, що було виокремлено як четверта проблема.

П'ятим за важливістю індикатором стану соціального становища експерти назвали поширення навмисних самоушкоджень. Відповідно проблема поширення такої поведінки лежить у площині як психічного здоров'я особистості, так і її соціального самопочуття. Безумовно, концепція людського розвитку опікується останнім. І якщо перший і другий пріоритети свідчать про необхідність захисту особистості в соціумі, то цей напрям несе проблематику створення внутрішнього комфорту особистості.

Останнім – шостим – серед запропонованих напрямів експерти виокремили поширення підліткової народжуваності. При тому, що таке негативне явище існувало завжди, сьогодні в умовах розгортання епідемій венеричних хвороб і СНІДу на фоні поширення ранніх статевих відносин воно особливо небезпечне. Ця проблема тісно пов'язана з соціальним сирітством, оскільки саме діти без адекватного батьківського нагляду і виховання рано розпочинають статеве життя, не знайомі з методами контрацепції або ігнорують їх і найчастіше стають молодими батьками-підлітками, тобто сироти народжують сиріт.

Дослідження пріоритетів у сфері забезпечення комфортності проживання населення в регіоні (рис. 4.8) показує, що експерти на перше місце вивели проблематику забезпечення житловою площею. Другим за важливістю було названо екологічний стан довкілля. Потім експерти наголошують на важливості відповідного обладнання осель централізованою каналізацією та водовідведенням (третій пріоритет) та централізованим газопостачанням або підлоговою електроплитою (четвертий за рангом пріоритет).

П'ятий і шостий пріоритети утворюють інфраструктурні фактори комфортності проживання – доступність медичних закладів та інших видів послуг загалом.

Щодо ранжування пріоритетів у блоці “Добробут” (рис. 4.9), то експерти як найважливіший пріоритет назвали зменшення рівня бідності. Дру-



Рис. 4.8. Ранжування пріоритетів у блоці "Комфортне життя"

Складено авторами.

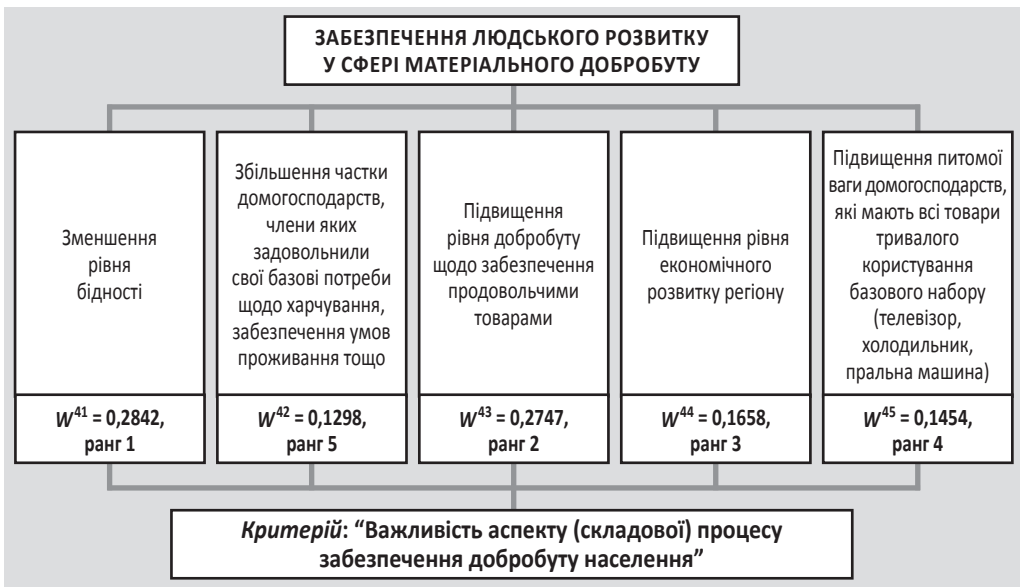


Рис. 4.9. Ранжування пріоритетів у блоці "Добробут"

Складено авторами.

гим пріоритетом було названо достатню забезпеченість продовольчими товарами. Третій пріоритет – підвищення рівня економічного розвитку регіону. Далі експерти знову повертаються до проблеми задоволення матеріальних потреб населення – четвертий пріоритет – забезпечення наявності у домогосподарствах базового набору товарів тривалого користування (телевізор, холодильник, пральна машина). А п'ятий – збільшення частки домогосподарств, які вже задовольнили свої базові потреби й у поточному році робили заощадження або купували нерухомість.

Ранжування пріоритетів у блоці “Гідна праця” (рис. 4.10) починається з визначення найважливішого – гідної оплати праці, і, відповідно, відходу від політики мінімальної оплати – і як індикатора цього процесу – зменшення питомої ваги працівників, які отримують зарплату менше 1,5 прожиткового мінімуму. Далі експерти вважають за необхідне наголосити на необхідності зниження рівня безробіття. Третій пріоритет – збільшення рівня зайнятості. Четвертий – збільшення співвідношення (перевищення) регіональної та мінімальної середньомісячної заробітної плати, тобто йдеться про ще один індикатор гідної оплати праці. П'ятий і шостий пріоритети орієнтовані на захист працівників – покращання



Рис. 4.10. Ранжування пріоритетів у блоці “Гідна праця”

Складено авторами.

санітарно-гігієнічних умов праці та збільшення рівня охоплення працівників соціальним страхуванням.

Оцінюючи найважливіші аспекти освіти населення в контексті людського розвитку (рис. 4.11), на перше місце експерти виводять охоплення населення середньою освітою. Далі – підвищення рівня загальної освіченості населення. Третій пріоритет лежить у сфері підвищення рівня професійно-кваліфікаційної підготовки населення. Четвертим пріоритетом названо підвищення якості шкільної освіти, а п'ятим – охоплення освітою дітей дошкільного віку.

Отже, аналіз пріоритетів у забезпеченні людського розвитку в Україні свідчить, що їх ранжування було досить логічним і несуперечливим. При цьому можна виявити певну орієнтовну структуру пріоритетів усередині блоку і в ієрархії загалом. З урахуванням ранжування пріоритетів запропонованого в експертному опитуванні, синтезуємо дерево цілей людського розвитку в Україні.

Спочатку докладно зупинимося на визначенні пріоритетів усередині блоків (рис. 4.12–4.17).

Слід зауважити, що для завдання формування соціальної політики, на відміну від розрахунку синтетичного індексу регіонального людського розвитку (де всі блоки мають однакову вагу), логіка ранжування блоків

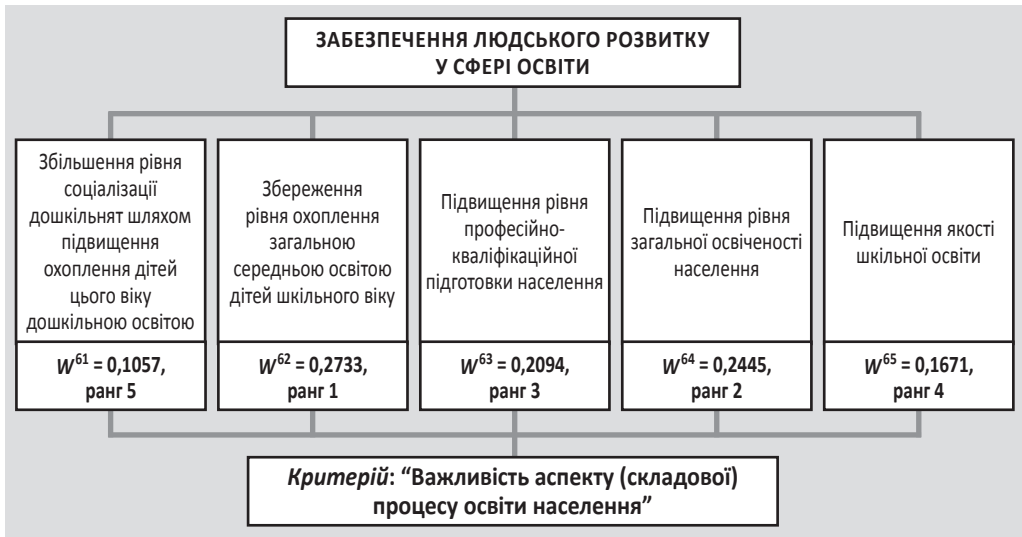


Рис. 4.11. Ранжування пріоритетів у блоці "Освіта"

Складено авторами.

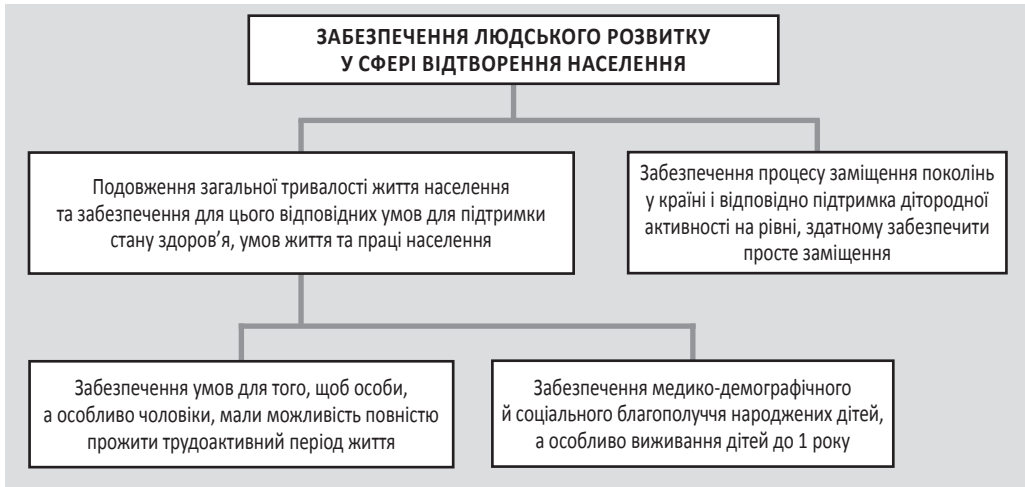


Рис. 4.12. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Відтворення населення”

Складено авторами.

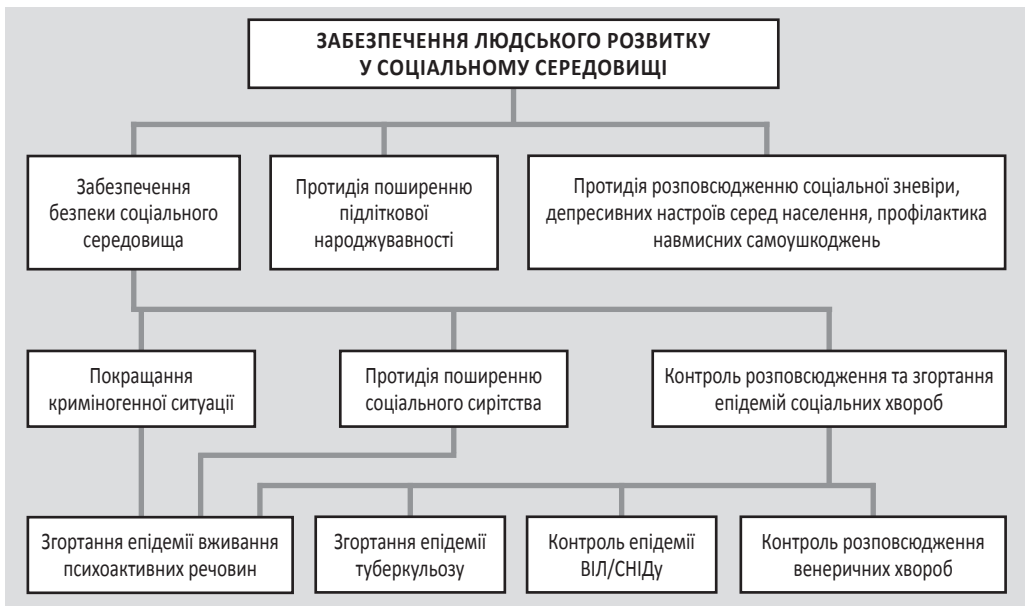
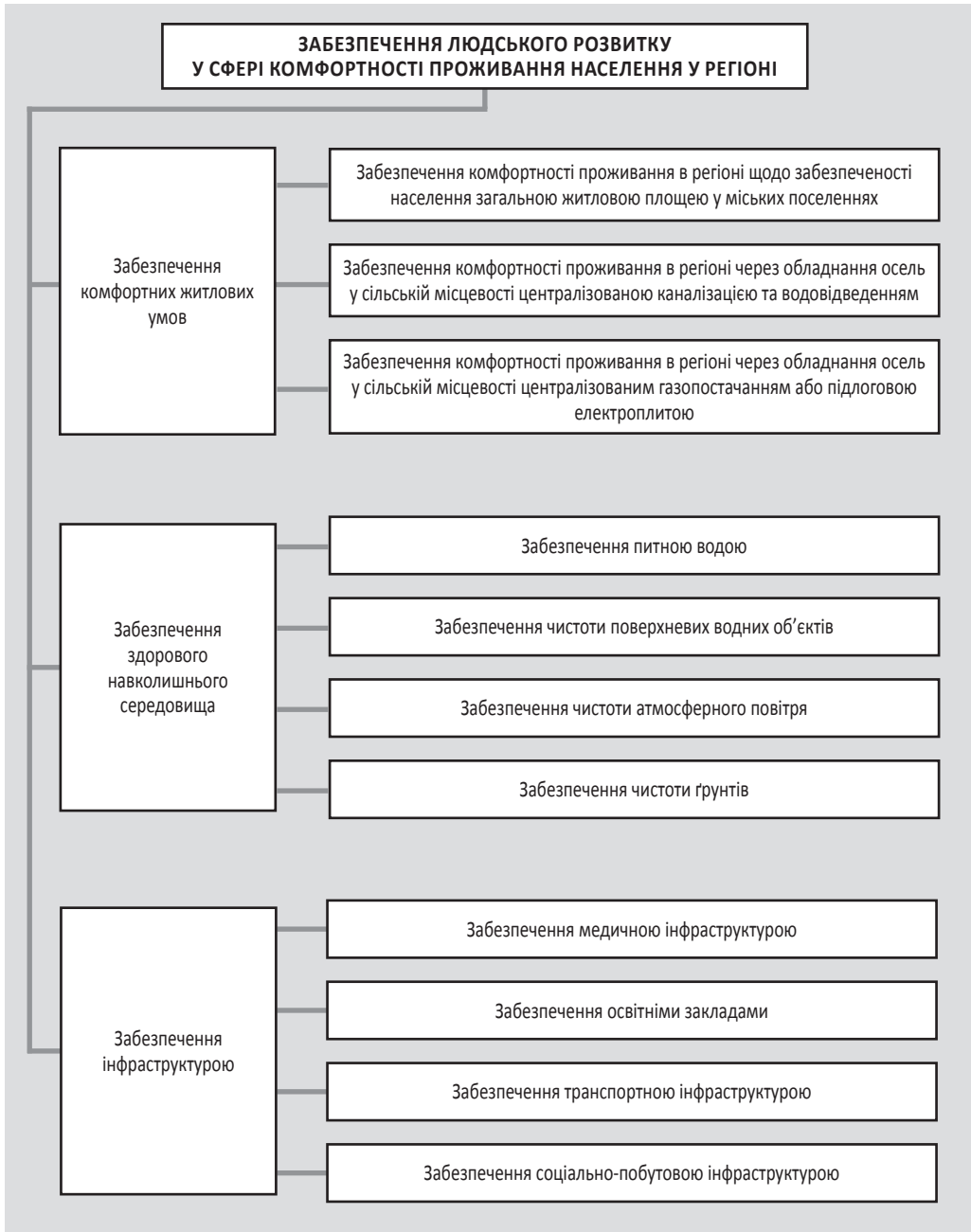


Рис. 4.13. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Соціальне становище”

Складено авторами.



**Рис. 4.14. Пріоритетність цілей та завдань
у блоці “Комфортне життя”**

Складено авторами.

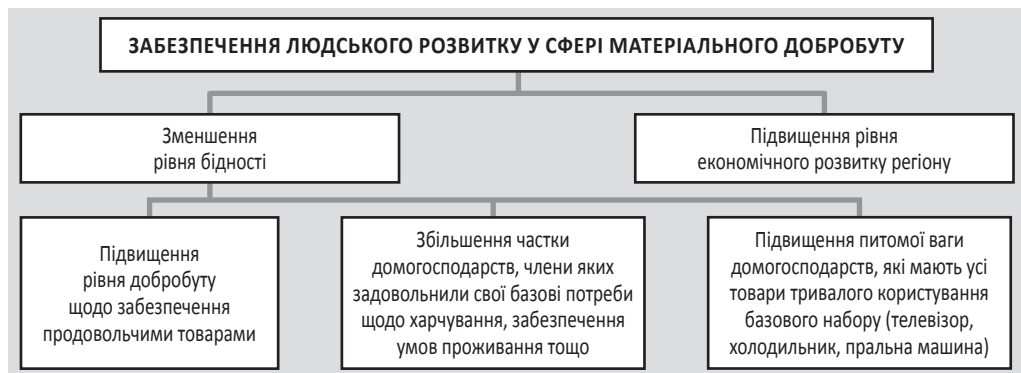


Рис. 4.15. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Добробут”

Складено авторами.

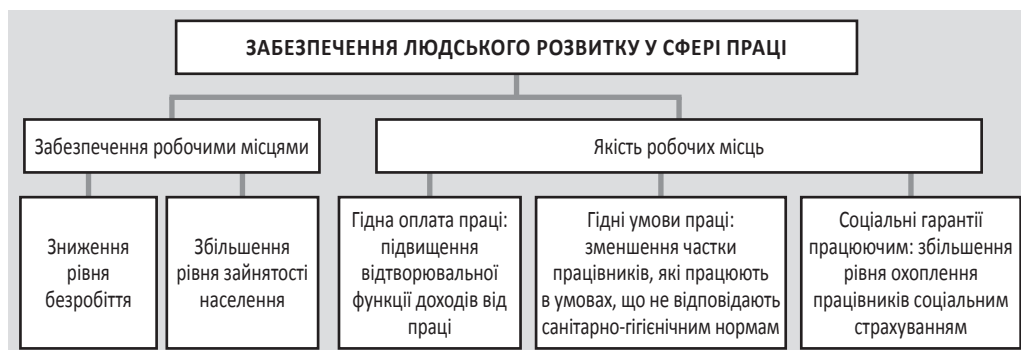


Рис. 4.16. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Гідна праця”

Складено авторами.

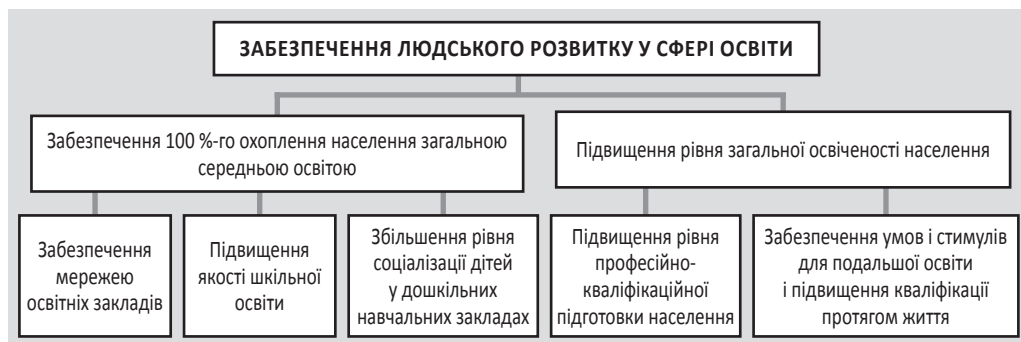


Рис. 4.17. Пріоритетність цілей та завдань у блоці “Освіта”

Складено авторами.

повинна бути дещо іншою. Основним моментом при вибудовуванні ієрархії забезпечення людського розвитку є врахування можливості безпосереднього впливу на той або інший аспект людського розвитку, який у цьому випадку можна розглядати як його фактор. За цією логікою найважче безпосередньо впливати на відтворення населення, тому задля врахування цієї обставини необхідно позиціонувати цей комплекс цілей як певний результат реалізації заходів щодо покращання умов життя, медичного забезпечення, профілактичної роботи в соціальному середовищі.

У нашому випадку постає задача синтезу ієрархії цілей-пріоритетів людського розвитку, в якій на її найнижчому щаблі розміщуватимуться цілі, що є керованими, тобто на них можна впливати безпосередньо, і для яких можна розробити заходи політики їх реалізації.

На рис. 4.18–4.19 синтезовано загальне “дерево цілей” людського розвитку. Для зручності наочного сприйняття (за браком місця) схему поділимо на дві частини. На ній штрих-пунктирною лінією позначено належність до блоку комфортного проживання, елементи якого виявилися розпорошеними. Пунктиром і курсивом написано найменування блоків, цілі яких належать до нижчих щаблів схеми, тому назви блоків не вбудовано в ієрархію безпосередньо. Стрілками позначено горизонтальні зв'язки між елементами схеми.

Властивістю дерева цілей є ієрархічність: на нижніх щаблях ієрархії розміщені цілі, які є основою для формування відповідних заходів з їх реалізації. З огляду на складність поставленої мети, її важко буде реалізувати, орієнтуючись на низку одиничних заходів. Тому легко припустити, що повинно йтися про комплекси науково обґрунтованих системних та разових заходів, які можна об'єднати поняттям політики. Проте реалізація політики має спиратись як на організаційне, так і на фінансово-ресурсне забезпечення. Визначення джерел фінансування запланованих заходів – бюджетне фінансування, кошти місцевих бюджетів, приватні інвестиції, у тому числі безпосереднє інвестування населення у саморозвиток або своє здоров'я, приватно-державне партнерство – є одним із ключових етапів управлінського циклу. Оскільки мета дослідження полягає у визначенні пріоритетів бюджетної політики забезпечення сталого людського розвитку, то зосередимо увагу саме на цих аспектах. Для цього визначимо сфери, де доцільно вдаватися до державного фінансування.

Слід зауважити, що політика забезпечення людського розвитку не тотожна соціальній політиці у її класичному розумінні, це більш об'ємне поняття, яке включає підтримку соціально-побутової, медичної, освіт-

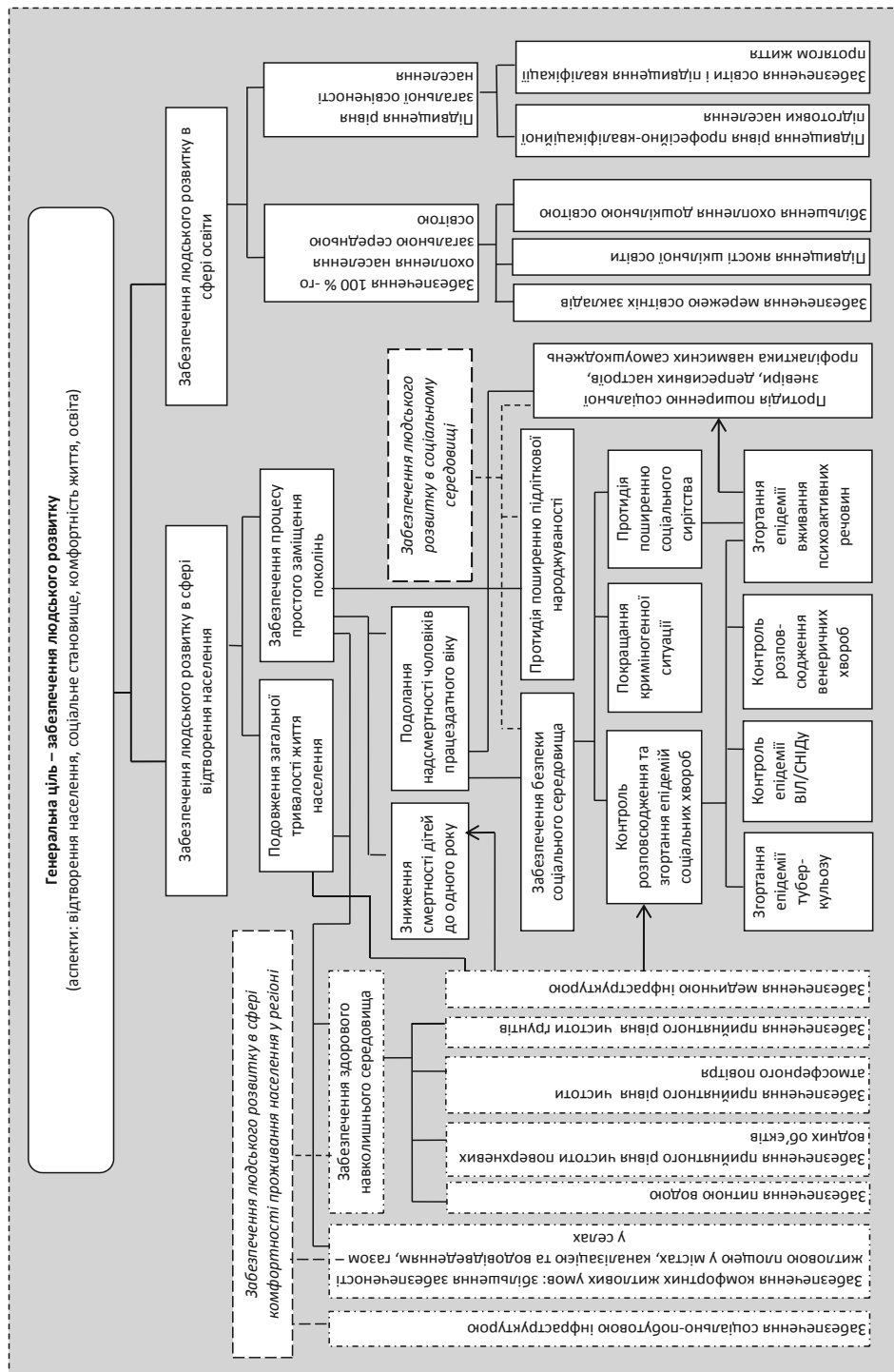


Рис. 4.18. “Дерево цілей” людського розвитку (частина 1)

Складено авторами.

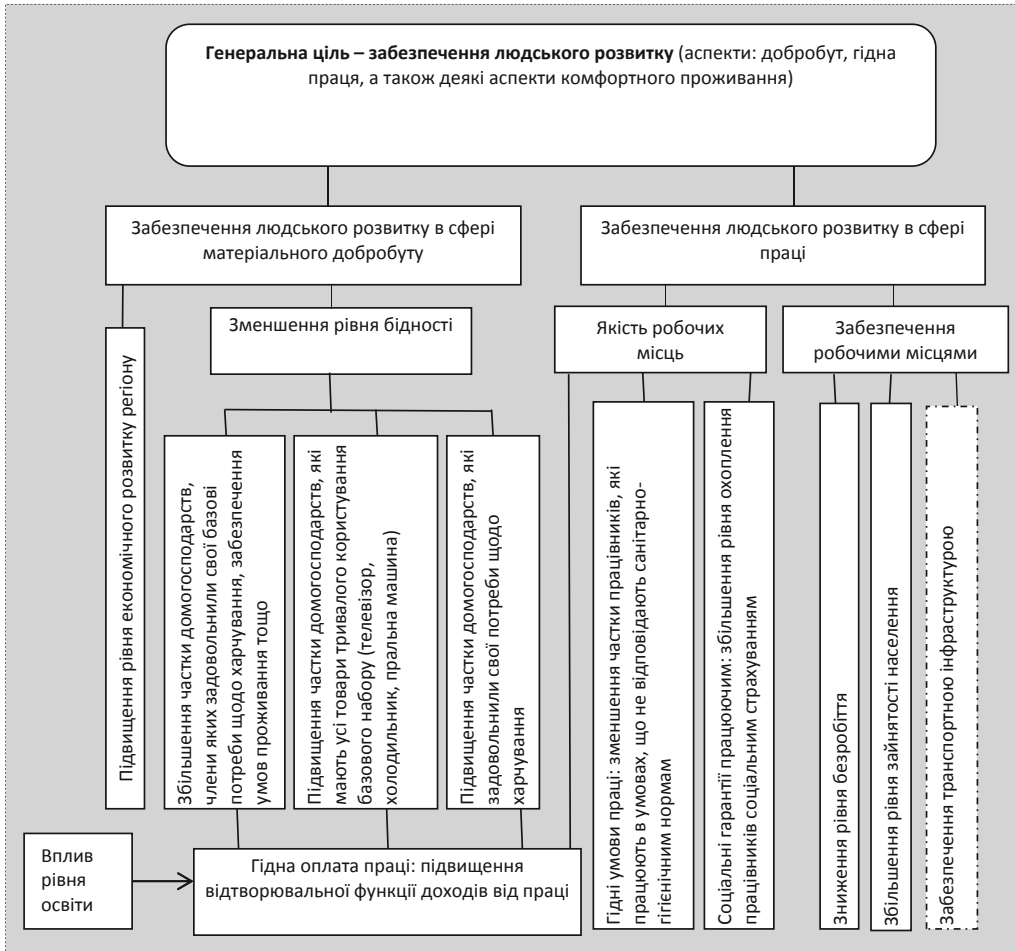


Рис. 4.19. “Дерево цілей” людського розвитку (частина 2)

Складено авторами.

ньої, інженерної інфраструктури, поселенської мережі загалом. Проаналізуємо отриманий список цілей людського розвитку (нижній шар представлений на рис. 4.18–4.19) щодо необхідності й доцільності застосування бюджетного фінансування. У табл. 4.3 згруповано цілі відносно потреби у бюджетному фінансуванні (у тому числі з місцевих бюджетів) та деякі приклади його спрямування. Як бачимо, роль бюджетного фінансування визначається як провідна в 11 випадках із 25 запропонованих напрямів спрямування коштів.

Серед них підтримка медицини за визначеними напрямками (боротьба із соціальними хворобами, підтримання інфраструктури медичних

Таблиця 4.3

Роль бюджетного фінансування у реалізації цілей людського розвитку

Ціль	Необхідність бюджетного фінансування		Відсутня необхідність бюджетного фінансування
	Провідна роль бюджетного фінансування	Вторинна роль бюджетного фінансування	
Забезпечення соціально-побутовою інфраструктурою		+	
Забезпечення транспортною інфраструктурою	+		
Забезпечення комфортних житлових умов:			
– збільшення забезпеченості житловою площею у містах	Для пільгових категорій населення. Для розбудови та підтримання у належному стані інженерних мереж		
– збільшення забезпеченості каналізацією та водовідведенням – у селах		+	
– збільшення забезпеченості газом – у селах	При побудові магістральних газогонів		
Забезпечення питною водою	При побудові та підтриманні в належному стані системами каналів	При побудові та підтриманні в належному стані системи зрошення у посушливих районах	
Забезпечення прийнятної рівня чистоти поверхневих водних об'єктів	Ліквідація наслідків екологічних катастроф і стихійних лих	+	
Забезпечення прийнятної рівня чистоти атмосферного повітря	Ліквідація наслідків екологічних катастроф і стихійних лих	+	
Забезпечення прийнятної рівня чистоти ґрунтів	Ліквідація наслідків екологічних катастроф і стихійних лих	+	
Забезпечення медичною інфраструктурою	+		

Закінчення табл. 4.3

Ціль	Необхідність бюджетного фінансування			Відсутня необхідність бюджетного фінансування
	Провідна роль бюджетного фінансування	Вторинна роль бюджетного фінансування		
Згортання епідемії туберкульозу	+			
Контроль епідемії ВІЛ/СНІД	+			
Контроль розповсюдження венеричних хвороб	+			
Згортання епідемії вживання психоактивних речовин		+		
Протидія розповсюдженню соціальної зневіри, депресивних настроїв, профілактика навмисних самошкоджень		+		
Забезпечення мережею освітніх закладів	+			
Підвищення якості шкільної освіти		+		
Збільшення охоплення дітей дошкільною освітою	+			
Підвищення рівня професійно-кваліфікаційної підготовки населення		+		
Забезпечення освіти і підвищення кваліфікації протягом життя		+		
Гідна оплата праці: підвищення відтворювальної функції доходів від праці	У випадку оплати праці працівників бюджетної сфери	У всіх інших випадках		
Гідні умови праці: зменшення частки працівників, які працюють в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам		+		
Збільшення рівня охоплення працівників соціальним страхуванням				+
Зниження рівня безробіття		+		
Збільшення рівня зайнятості населення		+		

Складено авторами.

закладів у належному стані тощо), і оскільки інститути страхової медицини в Україні практично не розвинуті, донорами медичної галузі ще певний час залишатимуться держава і безпосередньо населення, яке звертається за медичною допомогою, через фінансування платних медичних послуг. Необхідною є підтримка мережі освітніх закладів, зокрема дошкільної, середньої, професійної освіти.

Розбудова і підтримання в належному стані інженерних мереж та доріг – вкрай актуальний напрям державного фінансування, незважаючи на те, що частина цих об'єктів уже передана у приватну власність, їх нові власники зорієнтовані на отримання прибутку і недостатньо інвестують у модернізацію внаслідок відсутності ефективних механізмів стимулювання їх до цієї діяльності. Водночас рівень розвитку інженерної та дорожньої мережі не відповідає сучасним потребам.

Підвищення рівня оплати працівників бюджетної сфери та виплата інших соціальних трансфертів є важливим напрямом забезпечення людського розвитку, безпосередньо покладеним на державний бюджет.

Часто без відповідної бюджетної підтримки неможливо вирішити певні екологічні проблеми, зокрема щодо забезпечення якісною питною водою, ліквідації токсичних відходів, звалищ без залучення бюджетного фінансування і створення спеціальних програм ліквідації екологічних катастроф.

Таким чином, серед основних пріоритетів бюджетної політики стосовно реалізації цілей людського розвитку слід назвати підтримку інфраструктури – закладів освіти, медицини, інженерних мереж, доріг, а також фінансування бюджетної сфери, підтримку вразливих верств населення, екологічні програми.

4.2. УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ НА ОСНОВІ НОВИХ БЮДЖЕТНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Розвиток галузей соціальної інфраструктури на основі переходу системи бюджетного фінансування на якісно новий рівень – одна з найважливіших умов ефективної роботи закладів охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунального господарства.

Витрати бюджетних галузей соціальної інфраструктури, які розраховуються емпіричним методом, не збігаються з їх потребами у фінансуванні. Така ситуація склалася в результаті трьох причин: недосконалості бюджетних методів фінансування, нерозвинутості міжбюджетних відносин і неефективності підходу до управління соціальною інфраструктурою. Як наслідок, соціальні галузі фінансуються з порушенням розпо-

ділу ресурсів між областями, витрати здійснюються зі значною диференціацією. Прорахунки в наявній нормативно-правовій і методичній базі ілюструються на прикладах закладів освіти: дошкільних, шкільних та вищих навчальних закладів (табл. 4.4).

Дані табл. 4.4 показують істотну диференціацію видатків на розвиток соціальної інфраструктури між областями України: за дошкільними закладами коефіцієнт варіації дорівнював у 2011 р. 58,4 %, за загальноосвітніми – 37,1, за вищими навчальними закладами, студенти яких фінансуються з місцевих бюджетів, – 50,5 %.

Аналогічна ситуація спостерігається й за показниками видатків на розвиток дошкільних, загальноосвітніх і вищих навчальних закладів у розрахунку на одного споживача послуг (табл. 4.5). Коефіцієнт варіації становить відповідно: 13 % – за дошкільними, 8,8 – за загальноосвітніми, 16,7 % – за вищими навчальними закладами.

На підставі двох наведених таблиць можна зробити висновки, які характеризують суперечливий стан фінансування соціальної інфраструктури.

По-перше, спостерігається незначне зменшення (на 1,3–3,1 %) показника диференціації видатків за всіма галузями соціальної інфраструктури, що є позитивною ознакою поліпшення фінансування соціальної інфраструктури.

По-друге, деяке зменшення коефіцієнта варіації супроводжується зростанням показника середніх видатків. За дошкільними закладами середні видатки зросли протягом 2007–2011 рр. зі 184,8 тис. до 412,9 тис. грн, або в 2,2 раза; за загальноосвітніми – відповідно з 604,7 тис. до 1146,6 тис. грн, або в 1,89 раза; за вищими навчальними закладами – з 384,4 тис. до 894,1 тис. грн, або в 2,3 раза.

Така значна динаміка зростання видатків на розвиток соціальної інфраструктури призводить до посилення розриву між областями в обсягах фінансових асигнувань соціальних закладів. Цей розрив лише мінімально компенсується зменшенням диференціації розподілу видатків. За дошкільними закладами розрив у розподілі видатків компенсується зменшенням коефіцієнта диференціації лише на 4,9 %, за загальноосвітніми – на 3,4, за вищими навчальними закладами – на 0,2 %.

Таким чином, можна зробити висновок, що фінансування закладів соціальної інфраструктури здійснюється з порушенням принципів рівності й справедливості. Таке становище – наслідок того, що чинна нормативно-правова та методична база фінансування соціальної інфра-

Таблиця 4.4

Диференціація витрат на розвиток галузей соціальної інфраструктури у регіональному розрізі, тис. грн

Регіон	2007			2011		
	Дошкільні заклади	Загально-освітні заклади	Вищі навчальні заклади	Дошкільні заклади	Загально-освітні заклади	Вищі навчальні заклади
АР Крим	225 812,9	674 901,8	78 597,1	487 452,3	1 256 042,0	166 132,4
Вінницька	164 758,4	628 675,1	46 539,6	380 267,1	1 192 728,0	112 919,9
Волинська	99 861,0	455 914,3	29 337,2	233 209,9	918 635,5	85 861,2
Дніпропетровська	426 786,0	1 031 474,0	74 772,1	984 237,0	1 997 250,0	169 823,2
Донецька	501 813,2	1 146 577,0	67 957,5	1 114 460,9	2 177 632,0	164 921,4
Житомирська	127 513,7	552 321,8	45 094,4	300 592,2	1 034 557,0	100 380,9
Закарпатська	137 479,0	552 686,2	22 797,4	305 414,6	1 082 144,0	30 101,5
Запорізька	195 918,5	607 220,1	28 184,2	448 179,7	1 197 822,0	63 895,1
Івано-Франківська	93 992,3	602 573,3	16 944,7	229 714,2	1 140 633,0	43 856,7
Київська	221 052,3	687 890,9	33 611,7	503 389,6	1 337 162,0	84 297,4
Кіровоградська	107 692,6	393 371,7	19 390,0	244 518,8	772 347,5	49 211,5
Луганська	200 816,2	647 534,1	29 088,5	477 289,0	1 191 322,0	55 496,8
Львівська	206 433,7	951 325,5	57 667,6	471 342,0	1 796 626,0	123 162,3
Миколаївська	139 839,0	420 562,5	31 725,9	314 345,5	804 999,3	66 834,7
Одеська	242 507,1	805 988,3	46 216,2	537 225,4	1 549 360	97 090,9
Полтавська	153 572,0	537 235,0	30 088,9	347 076,4	1 023 951,0	74 398,5
Рівненська	110 201,1	507 033,8	16 801,0	260 514,6	996 902,7	40 443,7
Сумська	116 093,3	400 878,8	29 681,3	262 075,2	778 057,6	69 103,2
Тернопільська	87 531,5	444 844,7	45 586,4	200 575,0	881 683,2	119 057,5
Харківська	254 928,4	815 619,0	61 428,6	554 674,0	1 511 350,0	135 016,3
Херсонська	130 728,2	431 123,4	25 560,6	306 149,3	821 754,1	59 304,6
Хмельницька	140 584,7	574 650,3	35 952,6	316 017,0	1 096 607,0	104 312,6
Черкаська	148 333,8	513 465,7	34 743,3	313 152,8	957 936,0	79 569,3
Чернівецька	91 257,4	361 656,8	18 852,4	209 675,1	719 202,7	49 996,7
Чернігівська	102 936,8	437 194,4	25 727,7	239 579,4	787 546,3	56 927,3
м. Київ	488 546,2	1 043 655,0	78 355,8	958 285,7	1 753 905,0	193 263,2
м. Севастополь	72 664,8	100 491,6	7 302,8	150 974,6	180 749,1	18 770,1
У середньому по Україні (\bar{x})	184 802,0	604 698,7	38 444,7	412 977,3	1 146 626,0	89 412,9
Дисперсія (d)	113 482,9	232 213,2	19 479,8	241 091,0	425 366,2	45 169,4
Коефіцієнт варіації (k), %	61,4	38,4	50,6	58,4	37,1	50,5

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 4.5

Диференціація витрат на розвиток галузей соціальної інфраструктури у регіональному розрізі (у розрахунку на одного споживача), тис. грн

Регіон	2007			2011		
	Дошкільні заклади	Загально-освітні заклади	Вищі навчальні заклади	Дошкільні заклади	Загально-освітні заклади	Вищі навчальні заклади
АР Крим	4,930	3,404	8,952	8,93	6,88	21,75
Вінницька	3,822	3,416	9,934	7,76	7,56	21,57
Волинська	3,605	3,322	9,838	7,02	7,28	20,37
Дніпропетровська	4,763	3,067	13,166	9,35	6,69	26,52
Донецька	4,452	2,999	20,782	8,48	6,35	30,44
Житомирська	3,829	3,514	14,132	6,83	7,74	23,61
Закарпатська	4,507	3,244	24,175	6,96	7,04	29,51
Запорізька	4,098	3,355	10,462	8,25	7,61	20,77
Івано-Франківська	4,016	3,434	8,549	7,87	7,54	17,89
Київська	4,483	3,575	13,564	8,47	7,72	30,44
Кіровоградська	4,206	3,546	8,948	8,32	8,18	23,39
Луганська	4,365	3,192	11,575	8,94	6,81	26,53
Львівська	4,300	3,200	11,910	7,68	6,94	23,61
Миколаївська	4,302	3,198	12,321	8,06	7,14	22,96
Одеська	4,075	3,123	12,275	8,03	6,67	30,21
Полтавська	4,219	3,394	11,795	8,13	7,77	24,74
Рівненська	4,096	3,159	7,914	7,28	6,87	17,01
Сумська	3,744	3,508	11,849	7,20	8,06	21,73
Тернопільська	3,724	3,338	11,176	7,06	7,80	31,16
Харківська	4,186	3,203	11,754	7,76	6,81	23,99
Херсонська	4,328	3,396	17,471	8,55	7,48	34,74
Хмельницька	3,604	3,592	9,712	7,13	8,35	26,31
Черкаська	3,966	3,678	11,604	7,71	8,32	23,98
Чернівецька	3,850	3,258	11,842	7,16	7,17	23,67
Чернігівська	4,306	3,387	12,668	8,62	8,14	23,09
м. Київ	6,247	4,371	8,646	10,16	7,67	25,25
м. Севастополь	6,264	3,179	11,482	11,52	5,64	25,85
У середньому по Україні (\bar{x})	4,307	3,389	12,167	8,12	7,34	24,86
Дисперсія (d)	0,637	0,271	3,616	1,05	0,65	4,16
Коефіцієнт варіації (k), %	14,8	8,0	29,7	13,0	8,8	16,7

Складено за даними Міністерства фінансів України.

структури має формальний характер і не дає змоги використати систему завдань як ефективний інструмент бюджетної політики.

Для практики бюджетного фінансування необхідно розширити понятійний апарат і на його основі удосконалити практичну функцію інституціонального фінансового механізму розвитку соціальної інфраструктури. Ключовим значенням для формування бюджетних завдань є має визначення поняття “бюджетної послуги”. Воно повинно стати одним із найважливіших елементів планування бюджетного процесу в рамках реформування бюджетної системи і посилення ролі місцевих бюджетів у розвитку закладів соціальної інфраструктури і розширенні функцій муніципального управління.

Бюджетні послуги мають фінансуватися в межах державного замовлення на основі договорів між замовником і надавачем послуг. За договором замовник повинен сплачувати освітянські, медичні, соціально-культурні послуги. За договором муніципального значення замовник і надавач (споживач) послуг мають бути роз’єднані. Замовником повинен бути розпорядник бюджетних коштів, який виконує функції суб’єкта бюджетного планування, а споживачем – особи, яким надаються послуги.

Проблема договірних відносин порушувалася у практиці бюджетного планування неодноразово. Проте вона не набула методичного значення, насамперед, через те, що інституціонально механізм упровадження договірних відносин не розроблений. В основу договірних відносин необхідно покласти науково обґрунтоване визначення змісту державного завдання, сформоване через визначення бюджетної послуги.

Однак у Бюджетному кодексі України не тільки немає поняття “бюджетна послуга”, а й не визначено термін “завдання”. Фактично це означає, що процес бюджетування позбавлений інструментальної основи. У загальному визначенні завдання і повинно набувати нормативної форми, яка фіксує вимоги до якості, обсягу, складу, умов та порядку надання бюджетної послуги.

Державне завдання повинно бути сформовано для послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів, а також для платних послуг. Державне завдання на надання послуг фізичним особам має містити, крім названих характеристик (склад, обсяг, якість та ін.), визначення категорій фізичних осіб, які є споживачами відповідних послуг, граничний рівень цін на оплату наданих послуг або порядок встановлення таких цін.

Державне завдання повинно використовуватися при формуванні проектів бюджетів для планування бюджетних асигнувань на надання державними закладами соціальної інфраструктури послуг.

Таке завдання певною мірою застосовується як елемент програмно-цільового методу розроблення бюджетних програм, проте в широкому масштабі цей інструмент не використовується.

Одна з причин того, що система формування завдань не набула практичного значення і не стала ефективним засобом реалізації завдань бюджетної політики в соціальній інфраструктурі, полягає у відсутності належного законодавчого оформлення меж його застосування і визначення цілей. У нормативних актах державне завдання трактується з формальної точки зору і містить певні адміністративні вимоги щодо строків виконання, набір стандартних показників відносно кількісно-вартісних позицій тощо.

Для того щоб державне завдання стало ефективним інструментом процесу бюджетування, необхідно поєднати формування завдань із фінансовими нормативами бюджетних послуг, потужністю закладів соціальної інфраструктури, оцінкою потреб певних контингентів населення в послугах. Нормативно-контрольний підхід до управління бюджетним процесом передбачає фінансове забезпечення завдання.

Наприклад, у сфері охорони здоров'я норматив визначається, зважаючи на програму державних гарантій медичної допомоги і вартості послуг.

Поряд із вертикальною системою бюджетування є горизонтальна можливість стимулювання надання послуг за рахунок розвитку ринку послуг і залучення недержавних структур до медичного обслуговування населення на основі платності. У цьому разі можна очікувати на формування ринку бюджетних послуг, наприклад, у сфері первинної медико-санітарної допомоги.

Вартість послуг, що фінансуються за нормативно-подушовим принципом, повинна розраховуватися відповідно до встановленої методики. Для послуг, за якими фінансовий норматив не розраховується, вартість одиниці бюджетної послуги може визначатися на основі попереднього фінансового року з урахуванням індексації.

Науково обґрунтованим має бути диференційований підхід, за яким у вартості послуг виокремлюються витрати: на оплату праці, матеріальні, на утримання будівель і споруд, на забезпечення діяльності установ, комунальні.

Визначення вартості послуг – нагальна і найменш розроблена проблема ціноутворення ринкової економіки. Одним із найскладніших пи-

тань можна вважати ціноутворення на медичні послуги, оскільки вони мають відповідати контингенту хворих, різновиду нозологічних видів захворювань, структурі видів медичних послуг за рівнем медичної допомоги (первинної, амбулаторно-поліклінічної і стаціонарної). Стаціонарна допомога найбільш технологічна і, як правило, найбільш вартісна. На практиці ціна на стаціонарні послуги формується без належного методичного забезпечення, що призводить до подорожчання медичного лікування.

Питання адекватності ціни на медичні послуги, незважаючи на багаторічні дослідження, й сьогодні привертає пильну увагу спеціалістів у всіх країнах світу. За останні десять років у системі бібліографічного опису MEDLINE зареєстровано більше 200 праць із цієї тематики.

У літературі на основі емпіричних досліджень методів оплати стаціонарної медичної допомоги склалися п'ять можливих варіантів.

По-перше, фінансування стаціонару за кошторисом на підставі договору про узгоджені обсяги допомоги: чисельність пролікованих хворих, кількість операцій та інші кількісні показники.

По-друге, оплата фактичних витрат на госпіталізацію кожного пацієнта на основі детальної калькуляції за фактично наданими послугами.

По-третє, оплата послуг стаціонару за кількістю фактично проведених пацієнто-днів у стаціонарному відділенні з можливим роздільним фінансуванням ліжко-дня та вартості операцій, складних досліджень, маніпуляцій, що не ввійшли до вартості ліжко-дня.

По-четверте, оплата послуг стаціонару за середньою вартістю лікування одного хворого у профільному відділенні.

По-п'яте, оплата послуг стаціонару за пролікованого госпіталізованого хворого за тарифами, диференційованими відповідно до встановленої класифікації: за клініко-статистичними групами, медико-економічними стандартами та ін.

Аналіз цих підходів свідчить, що кожний із них уже не відповідає комплексу вимог сучасної системи організації охорони здоров'я, домінуючими ознаками якої є речі, пов'язані з мотиваційним, раціоналістичним характером медичного обслуговування та розвитком доказової медицини, що визначається певним рівнем стандартизації послуг.

Отже, сучасний процес охорони здоров'я визначається:

- посиленням матеріальної зацікавленості медичних закладів у якісному наданні медичної допомоги;

- схильністю до мінімізації витрат на госпіталізацію при збереженні сучасного якісного рівня надання медичної допомоги;
- економічним стимулюванням скорочення строків госпіталізації як фактора зниження вартості медичної допомоги;
- уніфікацією тарифів з метою забезпечення можливості автоматизованого оброблення рахунків і планування діяльності медичних закладів, підвищення ефективності праці лікаря за рахунок використання інформаційних технологій.

Численні спроби вирішити проблему пошуку вартості стаціонарної допомоги на основі комплексного підходу, але з орієнтацією на окремі критерії, не дали бажаних позитивних результатів¹. Тарифи на медичні послуги в стаціонарах міст мають неприйнятний обсяг інформації, що ускладнює роботу з управління медичними закладами і здійснення контролю за наданням послуг. Деякі дослідники зазначають, що у великих містах налічується понад 400 медичних профілів і послуг, багато з яких мають неоднакову вартість у різних стаціонарах². Така складна система значно ускладнює розрахунки витрат на медичну допомогу.

Для управління медичними закладами за допомогою вартісних індикаторів, зокрема цін на послуги, необхідно дотримуватися принципу: однакові тарифи на однопрофільні послуги. Послуги, однакові за складністю, повинні мати однакову вартість незалежно від закладу, де вони надаються. Такий підхід забезпечує дотримання державних гарантій і виконання державного замовлення на основі стабільних цін. Особливо важливо дотримуватися принципу рівності оплати за однакову складність надання послуги при переході до страхової моделі медичного обслуговування населення.

У науковій літературі представлено алгоритм розрахунків вартості послуги на лікування у стаціонарах, що враховує перелічений комплекс вимог, які висуває сучасний характер процесу медичного обслуговування. Розрахунки ціни стаціонарної послуги базуються на трьох показниках: регіональному коефіцієнті нормативної вартості лікування, вартості одного ліжка-дня госпіталізації та індексів-дефляторів.

Під час дослідження виявлена параболічна залежність цін на послуги стаціонару від тривалості госпіталізації та вартості ліжка-дня. На пара-

¹ Михайлов Ф. В. Методика расчета тарифа на медицинские услуги в стационарах / Ф. В. Михайлов, В. Н. Филатов // Экономика здравоохранения. – 2000. – № 2–3. – С. 2.

² Там же.

болі другого порядку побудована методика ціноутворення на стаціонарну допомогу, яка має такий вигляд:

$$T = (-\alpha\chi^2 + b\chi + c) \cdot I, \quad (4.1)$$

де T – тариф на медичні послуги в стаціонарі, грн; α – регіональний коефіцієнт (Київ – 2, Луганськ – 1, Одеса – 3); χ – тривалість госпіталізації (днів); b – вартість одного ліжка-дня госпіталізації; c – константа; I – індекс-дефлятор.

Такий приклад свідчить про недостатній рівень застосування нових підходів для підвищення рівня управління бюджетним процесом.

Перспективи розвитку бюджетної політики і вирішення проблем соціальної інфраструктури визначатимуться перенесенням центру ваги в управлінні бюджетною системою з вертикального на горизонтальний рівень, із загальнодержавного – на місцевий. Реалізація об'єктивно існуючої суспільної потреби в регулюванні розвитку галузей соціальної інфраструктури перебуває в прямій залежності від сталості дохідної бази місцевих бюджетів. Проте бюджетно-податкова політика, що проводиться, певною мірою сприяє втягуванню економіки соціальної сфери у спіраль звуженого відтворення.

Рівень муніципальних бюджетів у 2007–2011 рр., хоча й характеризується високою питомою вагою податкових і неподаткових надходжень, у загальному бюджеті не перевищує 21–26 %, що значно знижує виконання їх функцій з розвитку соціальної інфраструктури (табл. 4.6).

Із таблиці видно, що податкові джерела в доходах місцевих бюджетів становлять залежно від видів бюджетів 80,7–87,6 %, а неподаткові – відповідно 9,4–15 %. Усього питома вага податкових і неподаткових надходжень, тобто надходжень найбільш сталих і значною мірою залежних від здійснення на місцях фінансово-бюджетної політики, дорівнює 95–98 %.

Якщо виконання місцевих бюджетів забезпечено джерелами надходження коштів, то рівень самих місцевих бюджетів є дуже низьким. У загальному бюджеті України він, як зазначалося, становить менше третини, що не відповідає функціональній ролі муніципальних органів влади з розвитку соціальної інфраструктури. Необґрунтований, з точки зору принципу самодостатності місцевих бюджетів, вигляд має структура їх видатків, частка яких дорівнює 40–42 % у видатках зведеного бюджету.

Таблиця 4.6

Зміни в структурі основних доходів місцевих бюджетів, %

Рік	Види бюджетів					
	обласні	міські	районні	міст районного підпорядкування	селищні	сільські
<i>Податкові надходження</i>						
2007	75,4	77,6	82,9	77,3	71,2	64,0
2009	84,4	83,8	85,0	77,3	74,0	74,4
2010	84,4	84,7	86,1	79,1	74,6	76,5
2011	81,1	87,6	83,8	85,2	80,7	84,6
<i>Неподаткові надходження</i>						
2007	7,7	11,6	13,6	11,9	17,5	23,8
2009	8,6	11,0	13,9	13,5	16,6	18,4
2010	9,5	10,4	13,0	12,9	16,4	17,4
2011	15,8	9,4	14,3	9,7	14,1	14,5

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Модель економічної регіональної політики, що склалася нині, не здатна забезпечити активної ролі місцевих бюджетів у розвитку соціальної інфраструктури. Підтвердженням є суперечлива динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів (табл. 4.7).

Фінансова неузгодженість між доходами і витратами місцевих бюджетів виявляє прогалини в наявному закріпленні доходів за рівнями бюджетної системи.

Таблиця 4.7

Зміни в структурі доходів і видатків зведеного бюджету, %

Рівень бюджетів	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Доходи зведеного бюджету</i>								
Державний бюджет	70,0	77,4	76,8	73,5	75,2	74,0	74,4	73,8
Місцеві бюджети	30,0	22,6	23,2	26,5	24,8	26,0	25,6	21,7
<i>Видатки зведеного бюджету</i>								
Державний бюджет	58,6	63,3	58,8	57,6	59,3	59,0	59,9	57,7
Місцеві бюджети	37,8	37,8	36,7	41,2	40,7	41,0	40,1	42,3

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Велике значення для вирішення фінансових питань соціальної інфраструктури має чітке оформлення бюджетно-податкового порядку взаємодії центру і регіонів, державного і місцевих бюджетів. Розподіл бюджетної відповідальності й податкових повноважень між вищими і нижчими бюджетами потребує гнучкого підходу до перерозподілу фінансових ресурсів не тільки у формі дотацій і субвенцій з обов'язковим урахуванням економічних, етнографічних, кліматичних особливостей, а й з акцентом на самодостатність територій і включенням місцевих органів як повноправних бюджетних суб'єктів.

Розподіл відповідальності між бюджетами, з огляду на міжнародний досвід, повинен, по-перше, забезпечувати відповідальність між витратними функціями регіонів і наявністю відповідних ресурсів у місцевих органах влади; по-друге, створювати мотиваційний режим для мобілізації ресурсів; по-третє, надавати місцевим владним структурам необхідний простір у використанні своїх повноважень у розвитку соціальної інфраструктури; по-четверте, спиратися на відкриту фінансову систему, яка не потребує складного порядку узгодження заходів із бюджетного регулювання.

Нині питання розподілу коштів між державним та місцевими бюджетами визначаються постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів" від 08.12.2010 № 1149, за якою здійснюється надходження дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету¹.

Обсяг дотацій вирівнювання з державного бюджету, що надається бюджету Автономної Республіки Крим, обласному бюджету, зведеному бюджету міст Києва та Севастополя, міст обласного значення, району, або коштів, що передаються з таких бюджетів до державного бюджету (T_i), визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків (V_i) та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріпленим за відповідними місцевими бюджетами (D_{iZAK}), розрахованими за встановленим порядком із застосуванням коефіцієнта вирівнювання (α_i) за такою формулою:

$$T_i = \alpha_i(V_i - D_{iZAK}). \quad (4.2)$$

¹ Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 29 груд. – С. 9.

Розрахунковий показник обсягів видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетні трансфертів, визначається окремо по кожній галузі, з огляду на загальні ресурси зведеного бюджету України і місцевих бюджетів та першочерговості соціальних видатків.

Обсяг видатків бюджетів різних рівнів розраховується на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них із розрахунку на одну особу (охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальні програми стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї), на дитину або учня (освіта), на отримувача соціальних послуг (соціальний захист та соціальне забезпечення).

Викладене свідчить, що поліпшення фінансування соціальної інфраструктури залежить від фінансової сталості місцевих бюджетів. У зв'язку з цим зміцнення "податкової автономії" місцевих бюджетів видається актуальним завданням, що дасть змогу подолати асиметрію між надходженням коштів і видатками на розвиток соціальних галузей. Його реалізація можлива шляхом застосування нормативів на основі розробленої для кожного регіону шкали з урахуванням рівня бюджетної забезпеченості соціальної інфраструктури. На підставі цих нормативів потрібно вдосконалювати бюджетну політику і здійснювати перерозподіл джерел доходів.

Такий крок дасть можливість створити необхідні умови для формування відносної автономії місцевих бюджетів у межах їх повноважень, локалізувати і скоротити дотаційність місцевих бюджетів, підвищити зацікавленість муніципальних органів у повному і своєчасному зборі податків і забезпечити їх відповідальність за проведення такого курсу, збільшити податковий потенціал, звузити сферу міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів.

Підходи, які забезпечують вирішення проблеми "податкової автономії" місцевих бюджетів, мають реалізовуватися в межах Бюджетного кодексу України, що може потребувати певного його вдосконалення.

У науковій літературі неодноразово висловлювалася точка зору на реформування бюджетних відносин, за якою недоречно поділяти податки на "власні, закріплені та регулюючі", а також заперечувалося вживання поняття "нормативи відрахування до вищестоящих бюджетів". Усі податки та надходження мають бути тільки власними. Податки, які за характером є державними, повинні надходити в державний бюджет; місцеві – тільки до бюджетів муніципальних утворень. Інакше кажучи, цю

тезу можна сформулювати як встановлення принципу “один податок – один бюджет”¹.

Очевидно, що закріплення на постійній основі кожного виду податків за певним рівнем бюджетної системи є необхідною умовою забезпечення стійкості податкової бази і фактором підвищення зацікавленості в її розширенні на місцевому рівні. До того ж це дасть змогу здійснити прогнозування доходів на кожному рівні бюджетної системи. Проте оскільки в податковій системі України більшість податків нерівнозначні й тільки деякі є великими – ПДВ, податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб, акцизи, їх закріплення за тим чи іншим рівнем бюджетної системи може супроводжуватися перекосами в бюджетній забезпеченості регіону.

Тому об'єктивному і довготерміновому розмежуванню доходів між бюджетами всіх рівнів сприятиме поєднання двох засобів, що застосовуються у світовій практиці. Перший зводиться до чіткого поділу податків на загальнодержавні й місцеві за умови повного зарахування надходжень від кожного податку в бюджет відповідного рівня. Другий – передбачає встановлення місцевих надбавок (нарахувань) до діючих загальнодержавних податків. Для того щоб уникнути помилок і надмірного податкового тиску, доцільне законодавче закріплення встановлених граничних розмірів підвищення податкових ставок.

У зв'язку з цим зміцнення податкової автономії місцевих бюджетів передбачає здійснення певних заходів у таких напрямках: закріпити за місцевими бюджетами майнові й податкові податки, які адекватні виконанню завдань, покладених на місцеве самоврядування; перевести деякі податки в розряд місцевих; упровадити нормативи зарахування податкових доходів у місцеві бюджети.

Реалізація останнього напрямку має виходити з різних нормативів відрахування від загальнодержавних податків залежно від стану економіки регіонів і потужності галузей соціальної інфраструктури, розташованих у межах їх територій².

Для отримання максимального ефекту від підвищення рівня сталості місцевих бюджетів і державного регулювання необхідно проведення

¹ Козаков Р. А. Межбюджетные отношения здравого смысла / Р. А. Козаков // Финансы. – 2001. – № 8. – С. 71–73; Сумская Т. В. Основные направления укрепления местных бюджетов / Т. В. Сумская // Регион. – 2010. – № 1. – С. 243.

² Сумская Т. В. Основные направления укрепления местных бюджетов / Т. В. Сумская // Регион. – 2010. – № 1. – С. 243.

відповідної бюджетної політики щодо раціонального використання бюджетних коштів. Оптимізація видатків, що надходять на розвиток галузей соціальної інфраструктури, є актуальним завданням.

Удосконалення системи фінансування розвитку освіти

В умовах зростаючого обсягу фінансування сектору освіти в Україні актуалізується питання якості освітньої підготовки, що має вирішальне значення для формування конкурентоспроможної робочої сили та високої якості населення. Саме тому подальший розвиток освітніх інвестицій повинен ґрунтуватися не на простому нарощуванні видатків, а на підвищенні їх ефективності з метою забезпечення належної якості освітніх послуг та можливостей рівного доступу населення до їх отримання протягом усього життя. Майбутні реформи мають стосуватися державного механізму розподілу ресурсів та загального управління галуззю освіти, забезпечити розширення повноважень місцевих органів управління та формування належної дохідної бази для фінансування освітніх послуг. Державного регулювання потребує також поширення приватних платежів населення за освітні послуги, оскільки їх значні обсяги не лише призводять до нерівності, а й перешкоджають ефективному управлінню ресурсами на рівні відповідних закладів.

Вагомим джерелом фінансування освітніх послуг в Україні залишаються приватні інвестиції, що здійснюються як підприємствами з метою підвищення кваліфікації власних співробітників, так і самим населенням. За оцінками Світового банку¹, власні виплати населення у сфері освіти можуть сягати до 1,5 % ВВП; близько половини з них становить оплата послуг у дошкільних закладах, початковій і середній школі, які охоплюють цілу систему формальних і неформальних платежів (благодійні внески, оплата навчання, послуг репетиторів тощо). При цьому приватні платежі населення зростають з підвищенням рівня навчальних закладів (наприклад, для гімназій і ліцеїв), що є одним із чинників нерівності в доступі до освіти.

Проблеми нерівних можливостей у доступі до освіти простежуються також на рівні вищої освіти, у зв'язку як із територіальними чинника-

¹ Удосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти в Україні: вибрані питання : [звіт Світового банку]. – К. : Козаки, 2008. – 168 с.

ми, так і дохідними можливостями населення. Хоча протягом останніх років обсяг державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою зростав (із 34,4 % вступників до вищих навчальних закладів у 2006/07 навчальному році до 41,2 % у 2012/13 навчальному році), загальна частка студентів, які навчаються за рахунок коштів фізичних осіб, становить 54,1 %¹. Водночас в Україні є дефіцит наявних доходів переважної більшості населення для отримання високоякісних послуг освіти. Низький рівень доходів населення залишається основним чинником, що звужує можливості набуття знань упродовж життя.

Система фінансового забезпечення освіти з урахуванням розширення її діяльності протягом наступних років має створити сталі передумови для розвитку всіх освітянських ланок. Визначення освіти як пріоритетного напрямку державних видатків повинно відбуватися на основі поетапного впровадження нової політики фінансування галузі, яка включає такі напрями:

- зміну технології формування бюджету системи освіти;
- зміну структури витрат і послуг освіти;
- встановлення кількісних і якісних показників для нормування бюджетних коштів;
- створення стандартів інфраструктурного забезпечення закладів освіти;
- розроблення та впровадження диференційованих нормативів витрат на діяльність закладів освіти;
- широке впровадження процедури змішаного фінансування інноваційних проектів у сфері освіти;
- запровадження порядку спільного державного і громадського контролю за формуванням і використанням коштів закладів освіти.

Зазначені напрями передбачають гнучкість методів бюджетного асигнування закладів освіти, урахування показників вартості навчання, удосконалення взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами, застосування принципів кредитування для здобуття освіти тощо.

Принципово важливим залишається запровадження системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг, зовнішньої експертизи та ліцензування діяльності освітніх закладів. Витрати на проведення моніторингу обов'язково мають передбачатися в державному бюджеті.

¹ Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2012/2013 навчального року : стат. бюлетень. – К., 2011. – С. 13.

Напрями фінансування охорони здоров'я

Незважаючи на абсолютне збільшення бюджетних витрат на охорону здоров'я, відносний рівень фінансового забезпечення галузі залишається низьким, що негативно позначається на стані здоров'я громадян. Протягом 2000–2011 рр. фінансування охорони здоров'я зросло в розрахунку на одного жителя у 10,5 раза. Проте Україна має серйозні проблеми зі зверненнями за медичною допомогою. Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я в 2009 р. становлять 48 714 млн грн, або 3,7 % ВВП, що майже вдвічі менше мінімальної потреби. Зіставлення суспільних витрат на медицину в Україні з аналогічним показником в інших країнах свідчить про значне відставання не тільки від розвинутих держав, а й від країн із перехідною економікою. У США витрати на медичне обслуговування в 60 разів більше, ніж в Україні, у Німеччині, Франції, Великобританії, Італії – у 15–20 разів, у Польщі, Білорусі, Росії, Молдові – у 7–12 разів.

Недостатній рівень фінансування й організації медичної допомоги є причиною зростання захворюваності й високої смертності. Майже третина населення (27,5 %, або 13 млн осіб) не забезпечується належним медичним обслуговуванням, 9350 сіл не мають медичних закладів. Інформація про розподіл домогосподарств за рівнем доступності медичної допомоги показує, що 8,7 % із них не можуть відвідати лікаря, 8,4 – провести медичне обстеження, 4,1 – отримати лікувальні процедури, 9,6 % – пролікуватися в стаціонарі. Переважна причина, яка перешкоджає отриманню лікування, – надто висока вартість медичних послуг. Модернізація державного фінансування медичної галузі повинна здійснюватися з урахуванням структурних (медико-організаційних) змін у медичному обслуговуванні населення. Отже, витрати на охорону здоров'я, структура якої складається з амбулаторної, стаціонарної, швидкої медичної допомоги, профілактичного, спеціалізованого лікування, мають збільшуватися за умови розроблення чіткої програми дій щодо оптимізації системи медичного обслуговування населення й адекватного бюджетного фінансування.

Економічний механізм охорони здоров'я має ставити базові цілі, спрямовані на послаблення і подолання негативних тенденцій у цій сфері. Серед таких цілей слід виокремити:

- удосконалення основ організації та управління системою охорони здоров'я й оптимізацію мережі медичних закладів;
- підвищення ефективності використання наявних ресурсів охорони здоров'я;

- створення гнучкого і структурованого за функціональними ознаками механізму реалізації конституційних прав громадян з отримання доступної медичної допомоги на всіх рівнях системи медичного обслуговування населення;
- забезпечення державних гарантій надання безоплатної медичної допомоги населенню в державних і муніципальних лікувальних закладах за рахунок асигнованих фінансових коштів;
- удосконалення механізму фінансування медичних закладів з урахуванням їх видів;
- упровадження і розвиток страхових видів медичної допомоги на основі одноканального фінансування;
- розширення господарської самостійності медичних закладів за рахунок зміни їх державного статусу на автономний.

На сучасному етапі реформування системи медичного обслуговування населення пріоритетними вважаються структурно-функціональні перетворення у медико-санітарній та стаціонарній допомозі, спрямовані на оптимізацію співвідношення між ними відповідно до тенденцій, які утверджуються в організації лікувального процесу.

Удосконалення структури охорони здоров'я має здійснюватися за видами медичної допомоги і типами лікувальних закладів. Завданням реформи охорони здоров'я є реструктуризація медичної допомоги на первинну, вторинну і третинну. Основною повинна стати первинна медико-санітарна допомога, яка включає лікарську консультацію пацієнта, проведення діагностики і лікування найпоширеніших захворювань, профілактичних заходів, направлення хворих для надання спеціалізованої й високоспеціалізованої допомоги. Первинна медико-санітарна допомога надаватиметься переважно за територіальною ознакою сімейними лікарями або іншими лікарями загальної практики. У містах мережу закладів первинного рівня доцільно створювати шляхом як відкриття нових закладів у вигляді амбулаторій загальної практики, так і реорганізації та зміни профілю наявних поліклінік, у тому числі багатопрофільних. У сільській місцевості систему первинної медико-санітарної допомоги необхідно розвивати за рахунок структурного перепрофілювання медичних закладів: сільських лікарських амбулаторій, амбулаторних відділень сільських дільничних лікарень і частини поліклінічних відділень районних і центральних районних лікарень. Фельдшерсько-акушерські пункти, особливо ті, що обслуговують до 300 осіб і не надають

якісного медичного обслуговування, слід реорганізувати в амбулаторії загальної практики.

Оскільки заклади первинної медико-санітарної допомоги в сільській місцевості і невеликих містах (30–100 тис. осіб) можуть бути розпорешеними по території обслуговування і дрібними, доцільно для поліпшення фінансового управління їх господарською діяльністю, якості надання медичних послуг централізувати ряд функцій у спеціально утворених структурах: центрах первинної медико-санітарної допомоги.

Вторинна, або спеціалізована, медична допомога забезпечуватиме консультування пацієнтів, діагностику, профілактику і лікування лікарями, які мають відповідну спеціалізацію у вузькій галузі медицини. З огляду на те, що тепер є велика потреба в диференціації медичної допомоги на рівні лікарняного обслуговування, варто із загальної кількості лікарень виокремити лікарні інтенсивної допомоги, планового і відновного лікування, медико-соціальної допомоги, а також для надання паліативної допомоги і моральної підтримки безнадійним хворим. Головне місце мають посідати багатопрофільні лікарні інтенсивної допомоги, особливо екстреної. У розвинутих країнах інтенсивне лікування є основною діяльністю стаціонарів. До 90 % усіх лікарень надають інтенсивну допомогу.

Третинна, або високоспеціалізована, медична допомога надаватиметься лікарем або консультативною групою лікарів, які обізнані в галузі складних для діагностики і лікування хвороб, що потребують спеціалізованих діагностично-лікувальних методів. Зкладами третинного рівня мають стати заклади, що застосовують високомедичні технології. Це найбільш потужні стаціонарні лікарні, обласні лікарні й клінічні заклади медичних ВНЗ, клініки науково-дослідних інститутів.

З огляду на специфічну структуру медичного обслуговування населення, кожний його вид повинен містити фінансові інструменти, які враховують перспективу його розвитку і медичну технологію обслуговування населення.

Удосконалення механізмів фінансування культури та духовного розвитку

Трансформаційні перетворення в суспільстві практично не торкнулись інституційної структури культури, що негативно вплинуло на фінансову ситуацію в галузі, особливо в її бюджетному секторі. Ринкові умови господарювання певною мірою деформують функціональне призначення закладів культури і трансформують їх основну традиційну гос-

подарську діяльність у відносини оренди та надання другорядного виду послуг. Отже, висновок, який випливає з факту багатоканального фінансування, полягає в нечіткості та недостатності державної політики у сфері культури, наслідком чого є депресивний характер функціонування цієї сфери.

Таким чином, бюджетні та ринкові механізми функціонування закладів культури потребують удосконалення. Державна влада повинна сконцентрувати увагу на створенні сприятливих економічних умов для розвитку культури.

Вітчизняний і зарубіжний досвід розвитку закладів культури доводить, що національна культура може розвиватися за умови активної регульовальної ролі та підтримки держави. При цьому культурна політика реалізується не тільки шляхом державної фінансової підтримки пріоритетних напрямів культурної діяльності. Одним із найважливіших принципів державної політики в галузі культури є створення стимулів до пошуку позабюджетних джерел доходів, розвиток змішаних форм фінансування. Роль державного регулювання полягає у формуванні системи багатоканального фінансування культурної діяльності, залученні коштів різних урядових і корпоративних фондів, приватних інвесторів, підприємницької діяльності.

Удосконалення фінансово-економічного механізму реалізації культурної політики має зосереджуватися на п'яти напрямках:

- формування бюджету на основі застосування тривалих нормативів поточних витрат на утримання закладів культури базової мережі загальнодержавного і місцевого рівня;
- розширення господарської самостійності закладів культури, прав колективів в організації творчо-просвітницької діяльності, поступова зміна статусу закладів культури з державного на автономний;
- розвиток механізмів спільного фінансування культурних проектів за рахунок бюджетів різного рівня і позабюджетних коштів, активізація меценатства та спонсорства, захист закладів культури шляхом застосування податкового, митного та валютного протекціонізму;
- зміцнення соціальних гарантій працівників культури і забезпечення принципу однакової оплати за однакову працю, встановлення заробітної плати у закладах культури відповідно до оплати праці у виробничих галузях економіки;

– визначення економічних умов здійснення культурної діяльності (розподіл доходів, рівень концентрації надання послуг, протидія дискримінаційній ціновій політиці тощо).

Культура – це поліфункціональний вид діяльності та багатоструктурна система, в якій мають використовуватися різні економічні моделі реалізації державної культурної політики.

Вузькоспеціалізовані заклади, які виконують соціально важливі функції, мають низький коефіцієнт еластичності ринкового заміщення. У зв'язку з цим у закладах такого типу організація економічної моделі повинна ґрунтуватися на некомерційній основі. До них належать заклади естетичного виховання дітей та молоді, а також спорту, мистецтва та інших форм культурно-дозвільної та освітньої діяльності, наприклад, бібліотеки. Висока еластичність ринкового заміщення спостерігається в клубно-ігорних закладах, великих центрах проведення вільного часу і відпочинку, фітнес-центрах та інших закладах фізичної культури й естетичного виховання, а також у цирках, кінотеатрах. Масштаби виконання державою своїх функцій з фінансування послуг різняться за сферами культурної діяльності, тому патерналістська модель реалізації культурної політики може поєднуватися з ринковою і набувати змішаних форм. Диверсифікація джерел доходів повинна сформувати стійку тенденцію до функціонування в перспективі ефективної багатоканальної системи фінансування культурних закладів. Державна культурна політика має реалізовуватися в декількох напрямках і використовувати прямі й непрямі фінансові методи.

Пряме фінансово-економічне регулювання закладів культури здійснюватиметься трьома шляхами: у формі безповоротного цільового фінансування, пільгового кредитування і позабюджетних державних фондів із закріпленими джерелами доходів. Пряме фінансування включає:

- відшкодування поточних та інвестиційних витрат;
- загальні та цільові трансферти;
- субсидії на реалізацію культурних проектів;
- гранти закладам і організаціям культури та творчим працівникам.

Непряме фінансування має здійснюватися через надання податкових пільг організаціям та особам, що займаються благодійною діяльністю, пільг з оплати комунальних послуг, орендної плати, забезпечення гарантій за кредитами.

Необхідно запровадити систему перехресного фінансування закладів культури на основі маркованих податків різного походження, що

надходитимуть від організацій, котрі функціонують як у сфері культури, так і в суміжних з нею видах діяльності. Маркіровані податки встановлюються у відсотках від доходів кінотеатрів, валового обороту телекомпаній, обсягу продажу комп'ютерних дисків, аудіо- і відеокасет, доходів гральних автоматів і казино, а також від надання туристичних послуг, продажу товарів і послуг на території об'єктів і організацій культури.

З метою децентралізації функцій держави щодо фінансування культурної діяльності вони можуть делегуватися спеціально утвореним для цього квазідержавним організаціям. Такі структури незалежні від державного апарату в прийнятті рішень стосовно підтримки діяльності закладів культури, здійснення проектів, що дає змогу забезпечити коштами конкретні напрями культурологічного розвитку, мистецтва зі знанням естетичної специфіки і потреб населення.

Для забезпечення стабільності надходження бюджетних асигнувань упроваджуватиметься нормативно-цільовий метод фінансування культурних закладів. Порівняно з кошторисним фінансуванням він має переваги, оскільки встановлює пряму залежність бюджетних надходжень від результатів діяльності закладів культури.

Розроблення і реалізація державної політики в галузі культури в контексті означених напрямів передбачають інформаційно-аналітичний моніторинг культурно-освітньої і мистецької діяльності. Регулярне здійснення комплексного моніторингу процесів, що відбуваються у сфері культури, комплексний аналіз напрямів і нових тенденцій розвитку культури, вивчення світового досвіду культурного розвитку, управління культурними процесами та економічне регулювання у сфері культури – умови подолання кризових явищ і труднощів у вітчизняній культурі. Для цього необхідно вжити заходи щодо створення інформаційного простору нового типу – комп'ютеризованої системи даних.

Одним із пріоритетних напрямів інформаційно-аналітичного забезпечення формування і реалізації державної культурної політики є створення системи спеціально організованого безперервного спостереження за станом культури на регіональному рівні з метою своєчасного виявлення змін, що відбуваються, їх аналізу і прогнозування. Сенс цих пропозицій полягає в тому, щоб в умовах зміни способу життя людей забезпечити обсяг і структуру пропозиції культурних послуг, адекватні нинішнім обмеженим матеріальним можливостям населення, включно зі скороченням його вільного часу.

Відповідно до цілей і завдань комп'ютеризованої системи створення й обігу інформаційних ресурсів сфери культури корисно мати аналітичні показники, які характеризують: соціальні та економічні умови функціонування культури на території регіону, її потенціал; рівень фінансової підтримки суспільством закладів культури, масштаби і структуру надання послуг; культурологічну активність населення. Певною мірою інформаційні матеріали представлені у відповідних бюлетенях Державної служби статистики України. Розширенню підлягають блоки, що характеризують трудовий і матеріально-технічний стан закладів культури, їх місткість і заповнюваність, дають уявлення про розмір асигнувань на формування фондів музеїв і бібліотек, на відновлення культурної спадщини, оплату праці й освіти працівників культури, державну фінансову підтримку культурних і мистецьких закладів.

Упровадження сучасних методів фінансування закладів культури передбачає використання іноземного досвіду, який дасть можливість значно розширити, доповнити і конкретизувати державну політику у сфері культурної діяльності. Наприклад, квазідержавна форма бюджетного фінансування застосовується у Великобританії, Нідерландах, США, Фінляндії. У Великобританії діють Рада мистецтв і регіональні асоціації мистецтв, у США – Рада мистецтв і підпорядкований їй національний фонд мистецтв, на субфедеральному рівні – агентства мистецтв штатів і місцеві агентства мистецтв. Більшість таких організацій (75 %) виконує функції недержавних організацій, бюджет яких на три чверті складається з державних субсидій, а решту становлять приватні кошти. Бюджет державних агентств на 90 % складається з бюджетних агентств.

Мета діяльності агентств – підтримувати культурну діяльність і художню творчість на місцевому рівні, автономно визначаючи політику пріоритетів відповідно до завдань задоволення потреб населення.

У Нідерландах квазідержавна структура – Фонд образотворчого мистецтва, дизайну та архітектури охоплює досить широке коло питань діяльності, пов'язаних як з фінансовою підтримкою культурної діяльності, так і з інноваційними рішеннями щодо архітектурної організації дозвілля населення.

Отже, наведені приклади показують, що сфера культури потребує різнобічних підходів до фінансування її закладів і не може обмежуватися традиційними формами організації механізму господарювання.

Непряме економічне регулювання має безадресний характер і використовує засоби кредитно-грошової і податкової політики, а також митні важелі при здійсненні закладами культури зовнішньоекономічної діяльності.

Ефективному використанню всього комплексу інструментів державного регулювання економічної діяльності закладів культури, як доводить зарубіжний досвід, сприяють інституційні перетворення. У багатьох розвинутих країнах діє така організаційно-правова форма, як некомерційний заклад. Його діяльність має приватний характер і структурно належить до так званого третього сектору економіки.

У перспективі варто проголосити набуття статусу неприбутковості закладами, підприємствами, організаціями та установами культури. Для реалізації цього завдання необхідно ухвалити закон про неприбуткові організації і внести зміни до Податкового кодексу України.

Для стимулювання припливу додаткових позабюджетних джерел фінансування можуть бути встановлені податкові пільги для приватних пожертвувачів, зокрема 5 % оподатковуваної частки прибутку для некомерційних закладів культури і не більше 3 % – для благодійних внесків, що спрямовуються на відновлення об'єктів культурної спадщини.

Встановлення традицій меценатства, поява спонсорів, як юридичних і фізичних осіб, стають помітними ознаками соціально-економічного середовища культурологічної діяльності. Незважаючи на позитивні зрушення в цій сфері, спонсорство як явище суспільної свідомості розвивається повільно, певною мірою через організаційно-економічні причини. В Україні поки не створено спеціалізованої структури, яка б мала виконувати посередницькі функції між закладами культури, з одного боку, і благодійними організаціями, банками, фондами – з другого. У розвинутих країнах функціонування таких організацій є поширеною практикою. В Австрії, наприклад, діє фонд під назвою “Спонсорування мистецтва”, у Бельгії – “Фонд допомоги мистецтву”, у Німеччині працюють три організації – Спільна німецька установча група “Культурні кола федеративного союзу німецьких підприємців”, “Спілка сприяння культурі” і “Культура і промисловість”. Наведені приклади свідчать про поширеність ідеології меценатства і спонсорства за кордоном та сформований механізм її реалізації.

Важливою, але нерозвинутою ланкою культури є кіновиробництво. Після передачі в 1991–1992 рр. підприємств кінопрокату та кіно- і відео-

мережі до комунальної власності в більшості областей ліквідовано державні органи управління кіномережею. Середньостатистичний глядач нині відвідує кінотеатр 0,15 раз на рік, що не дає можливості повертати кошти, витрачені на виробництво фільму. Більшість кінотеатрів існує лише за рахунок надання приміщень в оренду. Сільська кіномережа інтенсивно скорочується. Від переповнення українського ринку зарубіжною кінопродукцією вітчизняна кінематографія втрачає значні кошти, які потенційно можна було б використати на її розвиток. За відсутності інвестицій матеріально-технічна база кінематографії морально та фізично застаріла і дедалі більше відстає від світового технологічного рівня¹.

У технологічному розумінні кіно – складне виробництво, яке потребує реформування матеріально-технічної бази, оснащення її новітніми технологіями виробництва, оновлених організаційних форм створення кінокартин та їх просування в мережу кінопрокату. В законі України про загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003–2007 рр. визначена концепція державної політики на найближчий період, яка полягає у відновленні кінематографу як самостійної конкурентоспроможної галузі. Проте для її реалізації поки не розроблено відповідних механізмів. Очевидно, з огляду на сучасний стан кіноринку, слід створити оновлену програму розвитку кіноіндустрії.

З метою сприяння виробництву, розповсюдженню і демонстрації національних фільмів і відродження кіноіндустрії держава здійснила заходи, спрямовані на підтримку кіновиробництва. У Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про кінематографію” та інших законів України щодо підтримки виробництва національних фільмів” від 18.02.2010 № 1909-VI передбачено додаткові кроки, які гарантують суб’єктам відносин у сфері професійної кінематографічної діяльності державну допомогу. Зокрема, сума витрат на розвиток кінематографу в державному і місцевих бюджетах виділятиметься окремим рядком і її віднесено до захищених статей видатків загального фонду цих бюджетів. Розмір сум, які відводяться на виробництво одного фільму, обмежується 50 % вартості його кошторису. Для фільмів, які виробляють для дитячої аудиторії, дозволено за рахунок бюджетних коштів забезпечувати 100 % їх виробництва. Допускається звільнення суб’єктів кінемато-

¹ Про Загальнодержавну програму національної кіноіндустрії на 2003–2007 роки : закон України від 25.12.2002 № 361-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – С. 82–92.

графічної діяльності від орендної сплати за землю, дозволено включати в собівартість кінопродукції суму витрат на страхування випуску фільмів і отримання фінансових гарантій випуску фільму в розмірі до 10 % кошторисної вартості картини, звільняється від сплати податку на додану вартість від реалізації суб'єктом кінематографії кінопродукції оборот засобів з реалізації прав на її використання. Впроваджено нову інституційну форму розвитку національної кінематографії – раду управління коштами спеціального рахунку фінансової підтримки національної кінематографії.

Створення і прокат кінофільмів – процес динамічний, прибутковий і ризикований. Бюджетними коштами його повномасштабна підтримка малоімовірна: основна частина коштів призначалася на погашення заборгованості за виконані роботи. У результаті недостатнього фінансування виробництво фільмів скорочується. Отже, вихід – в альтернативному підході, стимулюванні інтересу національного бізнесу до сфери кіновиробництва. Реорганізація системи кіно має виходити з поняття її як цілісного явища, що має керуватися окремим органом, орієнтованим на бізнес-проекти.

У світовій практиці широко використовується механізм перехресного фінансування кінематографічної діяльності, який функціонує в безпосередньому контакті із загальнодержавними структурами. У Франції, наприклад, застосовується декілька маркірованих податків для фінансування національного кінематографа, як-от податок:

- що стягується з кожного квитка в кінотеатр, у розмірі 11 % касової виручки;
- з обороту телевізійних компаній, сума якого сягає 5,5 % доходів цих компаній;
- на продаж відеокасет, ставка якого дорівнює 2 % виручки.

Податкові надходження акумулюються в Національному центрі, що використовує їх для підтримки виробників кінофільмів, прокатників, кінотеатрів. Доходи, які Франція отримує від реалізації усієї кіно- і відеопродукції, спрямовуються на цілі селективної підтримки створення нових національних кінофільмів та їх прокату.

У Чехії функціонує аналогічний механізм. Чеський фонд підтримки кінематографії має два джерела доходів: надходження від податку за кожне місце в кінотеатрі та відрахування на авторські права на фільми, створені в попередні роки за державні кошти.

В Україні для фінансування виробництва вітчизняних фільмів і розв'язання інших проблем кінематографії залучається частина коштів від розповсюдження і демонстрування іноземних фільмів, а також певною мірою зменшено податковий тиск на підприємницьку діяльність і операції, пов'язані з виробництвом і розповсюдженням фільмів. Однак цих заходів недостатньо для переоснащення кінотеатрів новими технологіями кінопоказу за світовими стандартами і збільшення відвідування середньостатистичним глядачем кінотеатрів до 2,5 і більше разів на рік. У зв'язку з цим з метою збільшення фінансування кіноіндустрії доцільно переглянути податкові норми і використати іноземну практику.

4.3. НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ В УКРАЇНІ

Традиційно система соціального захисту будь-якої країни орієнтована на підтримку вразливих груп населення і, таким чином, передбачає певний вплив на зниження загальної нерівності в суспільстві. В Україні система соціального захисту переважно орієнтована на посилення нерівності, особливо в частині пенсій і соціальних пільг, які роблять істотний додатний внесок у диференціацію населення за доходами. Але якщо внесок у загальну нерівність від пенсій становить меншу питому вагу порівняно з їх вагою в структурі доходів, то за соціальними пільгами цей внесок перевищує їх роль у формуванні доходів населення (1,2 % проти 1,0 %). Отже, можна припустити, що найбільшу вигоду від користування пільгами мають більш забезпечені верстви населення (табл. 4.8).

Проте останніми роками в Україні простежується позитивна тенденція зменшення частки соціальних пільг у структурі сукупних доходів населення і відповідно зниження внеску від цього трансферту в загальну нерівність. Натомість зросла роль системи виплат на дітей, яка сприяє зниженню нерівності.

Сьогодні серед різних видів соціальної допомоги найбільшу частку в доходах має система виплат на дітей – 1,9 % сукупного доходу, яка протягом останніх років стабільно зростає за рахунок багаторазового збільшення допомоги при народженні дитини. Вона найбільшою мірою серед соціальних трансфертів впливає на зниження нерівності (–1,6 %), хоча ґрунтується на принципі категорійності. Такий вплив пояснюється наявністю в Україні феномену дитячої бідності, отже, категорійні допомо-

Таблиця 4.8

**Внесок окремих видів соціальної підтримки
у загальне розшарування в суспільстві
(на основі розкладання коефіцієнта Джині – Тейла), %**

Компоненти сукупного доходу	2001		2011	
	Питома вага в структурі доходів	Внесок у коефіцієнт Джині – Тейла	Питома вага в структурі доходів	Внесок у коефіцієнт Джині – Тейла
Допомога на дітей	0,46	-0,34	1,86	-1,55
Допомога малозабезпеченим сім'ям	0,15	-0,12	0,15	-0,25
Інші види допомоги	0,79	1,58	0,98	0,66
Житлові субсидії	1,35	0,28	0,10	0,01
Соціальні пільги	1,45	2,29	0,97	1,16

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

ги на дітей вдало враховують основні профілі бідності серед сімей з дітьми.

Адресна допомога малозабезпеченим сім'ям також демонструє вплив на зниження загальної нерівності, що посилюється з кожним роком, і за незначної ваги в структурі доходів (0,2 %) робить від'ємний внесок у нерівність (-0,3 %). Загалом цей вид допомоги за останніх 10 років має позитивну динаміку і найвищу ефективність щодо впливу на зниження загальної нерівності. Загальний його незначний внесок у зменшення нерівності в суспільстві пояснюється низьким рівнем охоплення населення програмою.

Ще один вид адресної допомоги – субсидії на оплату житлово-комунальних послуг і паливо – демонструє абсолютно іншу картину. Донедавна вони впливали на збільшення нерівності в суспільстві, а останніми роками їх внесок є нейтральним (0 %). Упродовж 2001–2007 рр. завдяки зростанню доходів населення (зокрема пенсіонерів, які є основними користувачами програми житлових субсидій) і стабільності в тарифікації послуг житлово-комунальної сфери, субсидії втратили значення найбільш дієвого виду соціальної допомоги – їх питома вага в загальних доходах сімей зменшилася з 1,4 % в 2001 р. до 0,1 % в 2007 р. Це дало серйозні підстави для закриття неефективної програми. Але підви-

щення тарифів на оплату житлово-комунальних послуг у 2007–2008 рр. зумовило зростання популярності цього трансферту і унеможливило безболісне закриття програми. Чергове просування програми, зокрема через зменшення обов'язкового відсотка платежів* у 2010 р., може найближчими роками суттєво збільшити контингент учасників і змінити її нейтральний характер на такий, що сприятиме збільшенню нерівності в суспільстві. У 2011 р. питома вага субсидій у сукупних доходах сімей залишалася на позначці 0,1 %, а вплив на нерівність – практично нейтральним.

Показники внеску соціальних пільг у загальну нерівність доходів населення України свідчать про невиконання цією програмою функцій соціального захисту вразливих верств населення. І хоча такі пільги становлять сьогодні в доходах населення країни більшу частку, ніж усі програми соціальної допомоги, за винятком допомоги сім'ям з дітьми, вони не адресовані бідному населенню, підсилюючи тим самим необґрунтовану нерівність у суспільстві.

Аналіз впливу соціальних трансфертів на розшарування в суспільстві свідчить про позитивні результати двох програм – системи допомоги на дітей і адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Проте вплив на розподіл доходів у суспільстві не означає автоматичного перенесення позитивного ефекту на ситуацію з бідністю, а тим більше, не демонструє масштаби цього ефекту.

Найкраще ступінь впливу різних видів соціальної підтримки на становище нужденного населення можна виявити, порівнюючи показники бідності до і після отримання соціального трансферту. При цьому прямий вплив краще простежується при використанні абсолютного критерію бідності, а вплив на бідність як багатоаспектне явище, пов'язане з нерівністю, краще досліджувати на основі відносного критерію**.

Якщо еквівалентні витрати, нижчі за межу відносної бідності, у 2011 р. (1062 грн) мало 24,3 % населення, то у разі скасування допомоги на дітей рівень бідності зріс би до 25,7 %, без допомоги малозабезпеченим сім'ям або без житлової субсидії залишився б без змін – 24,3 %, у разі скасування соціальних пільг підвищився б до 24,4 %, а без усіх видів допомоги, субсидій та пільг збільшився б до 25,9 % (рис. 4.20).

* Для працездатних відсоток було знижено з 20 до 15 %, а для непрацездатних – відповідно з 15 до 10 %.

** Використано національний критерій бідності – 75 % медіанного рівня сукупних еквівалентних витрат.

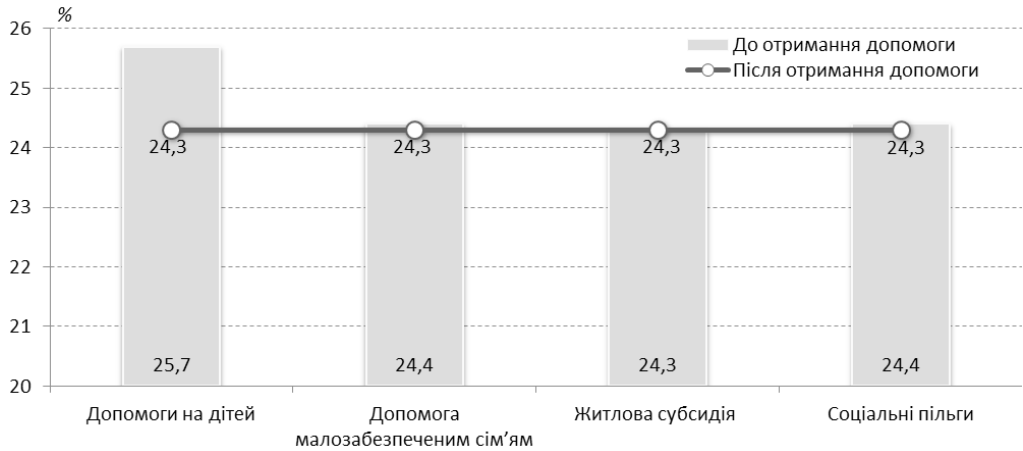


Рис. 4.20. Рівень бідності населення країни до і після отримання соціальної допомоги у 2011 р.
(за відносним національним критерієм бідності)

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

Отже, 7,39 млрд грн*, отримані населенням у вигляді пільг у 2011 р., зменшили частку бідних на 0,1 в. п., що можна визначити у межах похибки. Натомість, 14,12 млрд грн**, отримані населенням відповідно до Закону України “Про допомогу сім’ям з дітьми”, зменшили рівень бідності на 1,4 в. п., а чисельність бідних по країні – на 600 тис. осіб. Відсутність впливу від допомоги малозабезпеченим сім’ям на масштаби бідності в країні пояснюється розмиванням ефекту, адже учасниками програми у 2011 р. було менше 1 % сімей. У програмі житлових субсидій брало участь значно більше домогосподарств (4 %), проте ефект також був нульовим.

З наведеного аналізу чітко простежується вплив допомоги на дітей на зменшення рівня бідності, що пояснюється значною чисельністю отримувачів та відносно високим її розміром. Крім того, ця програма забезпечує максимальну адресацію коштів (наскільки це можливо при категорійній виплаті) нужденним, оскільки діти мають одні з найвищих

* Розраховано за даними ОУЖД. Ця цифра відрізняється від офіційних даних щодо розміру субвенції, оскільки відображає вартість фактично отриманих населенням пільг.

** Розраховано за даними ОУЖД.

ризиків бідності. Ризик бідності сімей з дітьми суттєво підвищується за наявності трьох та більше дітей або дитини у віці до трьох років. Оскільки лєвова частка коштів за програмами допомоги сім'ям з дітьми припадає на допомогу при народженні та по догляду за дитиною до трьох років, профілі бідності практично цілком збігаються з профілями учасників програми.

Певний вплив на зниження бідності має система соціальних пільг, що пояснюється винятково високим рівнем охоплення населення цими програмами (практично в кожному другому домогосподарстві хоча б одна особа є користувачем хоча б однієї пільги).

Цілком зрозуміло, що допомога на дітей сприяє зменшенню масштабів бідності серед домогосподарств з дітьми. При цьому два види адресної допомоги – малозабезпеченим сім'ям і житлові субсидії, орієнтовані на різні категорії населення. Практика функціонування цих програм показує, що реципієнтами допомоги по малозабезпеченості, як правило, є домогосподарства з дітьми, а серед одержувачів субсидій переважають домогосподарства, які складаються виключно з пенсіонерів.

В Україні впродовж тривалого періоду досліджень бідності (1999–2011 рр.) основні профілі та ризики монетарної бідності залишаються незмінними – у домогосподарствах з дітьми показники суттєво вищі порівняно з домогосподарствами без дітей (у тому числі домогосподарствами пенсіонерів). Причому за відносним критерієм рівень бідності по групі домогосподарств з дітьми рік від року в середньому вдвічі перевищує аналогічне значення у домогосподарствах без дітей.

Аналіз впливу на бідність у домогосподарствах з дітьми дає дещо інші результати порівняно з загальними по країні. Найбільший вплив на рівень бідності спостерігається по системі допомог на дітей – у випадку її скасування рівень бідності сімей з дітьми становив би 35,1 % проти фактичних 31,2 % (різниця – 1,9 в. п.). При цьому вплив допомоги малозабезпеченим сім'ям на домогосподарства з дітьми, як і на всю сукупність домогосподарств, є нульовим, а житлові субсидії знижують рівень бідності в цій групі лише на 0,1 в. п. На відміну від попередніх років, соціальні пільги стали сприяти зростанню рівня бідності серед домогосподарств з дітьми, хоча раніше мали нейтральний характер. Таким чином, у разі скасування пільг рівень відносної бідності серед сімей з дітьми знизився б з 31,2 до 30,8 %.

На глибину бідності домогосподарств з дітьми система соціальної підтримки справляє більш відчутний вплив. У разі відсутності всіх соці-

альних програм глибина бідності по цій групі становила б 27,8 % проти фактичних 21,7 %. Різниця у 6,7 в. п. свідчить про серйозну залежність низькодохідних сімей з дітьми від соціальних трансфертів, яка зростає з кожним роком.

Серед розглянутих програм найбільший вплив на глибину бідності сімей з дітьми, зрозуміло, справляла система допомог на дітей (27,1 % проти фактичних 21,7 %). Крім того, на глибину бідності впливала допомога малозабезпеченим сім'ям – 0,7 в. п. Натомість, субсидії взагалі не впливають на показник глибини бідності сімей з дітьми, залишаючи його без змін. Цікаво, що за негативного впливу пільг на рівень бідності домогосподарств з дітьми глибина бідності за рахунок дії цієї програми незначно зменшується.

У розрізі окремих видів допомоги на дітей найбільший вплив на зниження рівня бідності має виплата при народженні дитини та допомога по догляду за дитиною до трьох років – відповідно вони знижують показник у домогосподарствах з дітьми на 3,7 та 2,4 в. п. Дещо меншим є вплив допомоги одиноким матеріям – 2,1 в. п. На глибину бідності сімей з дітьми найбільший вплив справляють ті самі види допомоги, проте виплата при народженні забезпечує основний внесок у зменшення показника порівняно з іншими видами допомоги на дітей, взятими разом.

На відміну від сімей з дітьми, у домогосподарствах без дітей саме пільги найбільше впливають на бідність – у разі їх скасування рівень бідності зріс би на 0,5 в. п. (з фактичних 16,2 до 16,7 %). Субсидії при цьому залишаються нейтральними. Натомість допомога малозабезпеченим підвищує ризик бідності домогосподарств без дітей на 0,1 в. п., оскільки спрямована на соціально вразливі групи сімей з дітьми.

Для домогосподарств пенсіонерів вплив пільг та житлових субсидій є більш суттєвими. У разі скасування пільг рівень бідності становив би 17,8 % проти фактичних 16,2 %. Житлові субсидії зменшують рівень бідності серед пенсіонерів на 0,1 в. п. Отже, домогосподарства пенсіонерів найбільшою мірою серед інших груп населення отримують зиск від програм пільг та житлових субсидій.

Серед розглянутих основних видів соціальної підтримки найбільший вплив допомоги на дітей на масштаби бідності в країні пояснюється насамперед двома чинниками:

- 1) значними масштабами дитячої бідності, що приводить до позитивних результатів програми допомоги дітям, навіть за умові орієнтації на категорійні принципи її надання;

2) великим рівнем охоплення населення порівняно з програмою допомоги малозабезпеченим сім'ям і житловою субсидією.

Проте це автоматично не означає, що допомога на дітей є найбільш адресною і найкращим чином орієнтована на бідне населення. Особливий інтерес при оцінці впливу на бідність становлять адресні виплати – допомога малозабезпеченим сім'ям і житлові субсидії. У сучасних умовах система адресної допомоги стає одним із найважливіших чинників зниження масштабів бідності в країні. За обмежених бюджетних можливостей і необхідності подолання крайніх форм бідності підтримка соціально вразливих верств населення повинна мати переважно адресний характер, охоплюючи найбільш нужденне населення.

Водночас високовартісне адміністрування адресної допомоги доцільне лише за умови високої ефективності та дієвості програми. Інакше, коли чисельність отримувачів адресної допомоги незначна, а профілі бідності можна досить чітко визначити, використання механізму перевірки доходів є нераціональним і призводить до марного витрачання коштів бюджету.

Незважаючи на низьку дієвість допомоги малозабезпеченим сім'ям та практично нульовий вплив на зниження масштабів бідності в країні, вона найкраще адресована бідному населенню порівняно з іншими програмами.

Порівняння двох видів адресних виплат – допомоги по малозабезпеченості й субсидій – зумовлює такі висновки:

- якщо серед одержувачів допомоги по малозабезпеченості 55,6 % становить бідне населення, то серед одержувачів субсидій бідних лише 20,2 % (рис. 4.21);
- питома вага небідного населення серед одержувачів допомоги по малозабезпеченості дорівнює 44,4 % проти 75,7 % по країні загалом; отже, у структурі одержувачів цієї допомоги питома вага небідного населення є значно нижчою, ніж у середньому по країні. А серед одержувачів субсидій питома вага небідного населення на 4,1 в. п. перевищує середнє по країні значення, тобто програма фактично працює на небідне населення;
- незважаючи на менший рівень охоплення програмою допомоги малозабезпеченим сім'ям населення загалом, вона краще охоплює бідних – приблизно 4,6 % бідних є її реципієнтами проти 2,3 % за програмою житлових субсидій;
- від загальної суми програми допомоги по малозабезпеченості 62,5 % надходить бідним; при цьому за програмою субсидій до бід-

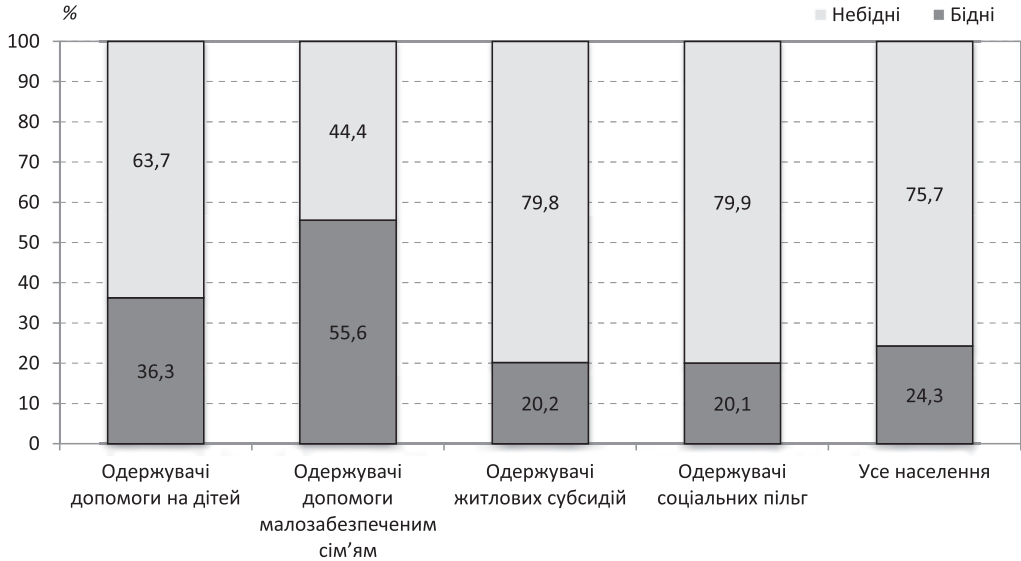


Рис. 4.21. Розподіл одержувачів різних видів соціальної допомоги за рівнем добробуту у 2011 р. (відносний національний критерій бідності)

Складено за даними Обстеження умов життя домогосподарств, що проводиться Державною службою статистики України на постійній основі.

них надходить лише 23,4 % всіх коштів, відповідно більше 75 % від загальної вартості програми субсидій потрапляє до небідного населення.

Отже, якщо допомога малозабезпеченим сім'ям у переважній більшості випадків потрапляє до бідного (з урахуванням украї бідного) населення, то програма житлових субсидій сьогодні працює здебільшого не на бідних. За даними 2011 р. можна говорити фактично про відсутність будь-якого позитивного впливу програми субсидій на ситуацію з бідністю в країні.

Порівняно з адресними видами допомоги виплати на дітей напряду не мають надходити бідним, оскільки здійснюються на категорійних засадах. Проте порівняння одержувачів допомоги на дітей з одержувачами двох адресних видів допомоги дає неоднозначний результат. Так, серед отримувачів допомоги на дітей 36,3 % становить бідне населення проти 55,6 % за реципієнтами адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Проте порівняно з отримувачами житлових субсидій, де бідними є лише 20,2 %, допомога на дітей краще орієнтована на нужденне населення. Крім

того, серед отримувачів дитячих видів допомоги бідні становлять значно вищий відсоток, ніж серед населення країни загалом.

Проте принцип надання державної допомоги виключно на основі належності до певної категорії населення повністю вичерпав себе: сьогодні не можна беззастережно назвати бідними окремі категорії, як традиційно вважалося в період економічної кризи 1990-х років. Поступова відмова від системи пільг і перехід на нові принципи надання допомоги сприятимуть вирішенню проблеми підтримки бідного населення за обмежених бюджетних ресурсів.

На сьогодні допомога по малозабезпеченості є основним інструментом державної підтримки бідного населення, оскільки безпосередньо спрямована на підвищення доходів найбідніших. Загалом можна вважати, що в більшості вона потрапляє саме тим, хто її потребує, і демонструє дуже високу адресність. Проте незначний рівень охоплення найбідніших програмою зводить нанівець її результати. До того ж низький поріг надання допомоги і відповідно низька дієвість знижують її популярність серед уразливих груп населення. Сьогодні поріг надання допомоги у середньому вчетверо поступається вартісному значенню межі бідності та утричі – значенню межі злиденності.

Низька оцінка програм адресної допомоги на теперішньому етапі зумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками:

- у країні немає взаємозв'язку між ситуацією з бідністю і системою адресної допомоги – як з огляду на законодавчі аспекти, так і в плані процедурних особливостей;
- істотний розрив між декларованими для отримання адресної допомоги доходами і реальними ресурсами домогосподарства ускладнює зменшення помилок включення;
- методичні проблеми при визначенні права на допомогу і відсутність деяких законодавчих критеріїв визначення такого права призводять до збільшення помилок включення і виключення.

Отже, система адресної соціальної допомоги в Україні залишає можливість отримувати виплати не тільки тим, хто їх насправді потребує. Механізм перевірки сімей на нужденність передбачає витрачання значних ресурсів, але не дає необхідної віддачі – проблема недостатньої адресації допомоги протягом останніх років практично не вирішується.

Проведене дослідження дає змогу зробити висновки щодо впливу системи соціальної підтримки на нерівність та бідність.

1. Система державної соціальної підтримки населення, що включає соціальні пільги, житлові субсидії та всі види державної соціальної допомоги, сьогодні не виконує покладених на неї функцій у частині впливу на нерівність у суспільстві, масштаби бідності та становище найбільш уразливих верств населення.
2. Найменш ефективною є система соціальних пільг, як з точки зору кращого використання коштів за рахунок адресності, так і з огляду на їх роль у зменшенні нерівності та зниженні показників бідності. Програма соціальних пільг не тільки посилює розшарування, а й підвищує ризики бідності домогосподарств з дітьми внаслідок упровадження несправедливих перерозподільних механізмів.
3. Система виплат на дітей згідно із Законом України “Про державну соціальну допомогу сім’ям з дітьми”, незважаючи на переважно категорійний принцип надання, помітно зменшує нерівність у суспільстві та масштаби бідності серед сімей з дітьми за рахунок точного врахування основних профілів української бідності.
4. Два суто адресні види соціальної підтримки – допомога малозабезпеченим сім’ям та житлові субсидії – справляють різний вплив на нерівність та бідність. Якщо допомога малозабезпеченим сім’ям демонструє високу адресність, то житлові субсидії, навпаки, сприяють відпливу грошей від бідних до небідних.

Загалом левову частку коштів, що спрямовуються на соціальну підтримку, отримують небідні домогосподарства. Водночас низький рівень охоплення бідних допомогою зводить нанівець зусилля державної соціальної політики щодо подолання крайніх форм бідності. Отже, діюча система державної соціальної підтримки потребує серйозних змін для посилення її впливу на ситуацію з бідністю.

Основними напрямками модернізації системи соціальної підтримки мають стати:

- переведення переважної більшості програм соціальної підтримки на засади адресності, насамперед за рахунок докорінного реформування системи соціальних пільг, які діють виключно за категоріальним принципом;
- обмеження права входу до програми житлових субсидій для небідного населення;
- розширення програми допомоги малозабезпеченим сім’ям як найбільш адресної та ефективної програми за рахунок коштів, зеконмлених на реформуванні соціальних пільг та обмеженні права входу до програми житлових субсидій.

4.4. СУТНІСТЬ І ПРИНЦИПИ АДРЕСНОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

В умовах трансформаційних процесів в Україні загострилися соціальні проблеми: зростання розшарування населення за рівнем доходів, високий рівень бідності та злиднів, збільшення безробіття, примітивізація потреб найбіднішої частини населення, поширення форм дезадаптованої поведінки. Виникла необхідність розвитку “амортизаторів”, що дають можливість ослабити соціальну напруженість, захистити населення від негативних наслідків соціально-економічних реформ. Серед них – обґрунтування та реалізація соціальної політики, яка повинна забезпечувати визначення соціальних пріоритетів, створення системи соціального захисту населення, виявлення таких його груп, які справді потребують допомоги, а також вироблення механізмів здійснення адресної соціальної підтримки. До особливостей сучасного періоду належать суперечності між зростанням потреб у соціальному захисті населення і звуженням ресурсних можливостей держави для їх задоволення. У зв’язку з цим обсяги соціальних виплат повинні бути узгоджені з фінансовими можливостями, отже, актуальним стає критерій суспільної доцільності у здійсненні соціального захисту громадян. Він вимагає чітко окресленого визначення контингенту тих, хто з об’єктивних причин повністю або частково позбавлений можливості самозабезпечення.

Адресність розподілу фінансових, зокрема бюджетних, ресурсів є необхідною умовою ефективного використання суспільних коштів, оскільки має забезпечити надання фінансових ресурсів саме нужденним верствам населення.

Як показує зарубіжний досвід, найважливішим критерієм ефективності адресної соціальної допомоги є її вплив на вирішення життєвих проблем вразливих верств населення та зниження рівня бідності в суспільстві загалом. Відповідно до оцінок Світового банку, на сьогодні близько 1,4 млрд осіб – більше 20 % населення світу та понад 25 % населення країн, що розвиваються, – живуть нижче прийнятої на міжнародному рівні межі бідності – 1,25 дол. США на день на одну особу, а 2,6 млрд осіб (38 % населення світу та 46 % жителів країн, що розвиваються) мають дохід менше 2 дол. США на день на одну особу. Крім того, за кризовий 2009 р. у результаті зниження темпів економічного зростання число людей з доходом менше 1,25 дол. США на день збільшилося на

46 млн осіб порівняно з тим, що очікувалося до кризи, а з доходом до 2 дол. США – на 65 млн осіб¹.

За даними Державної служби статистики України, у 2011 р. частка населення із середньодушовими еквівалентними доходами, нижчими за прожитковий мінімум (табл. 4.9, рис. 4.22), становила 13,7 % за грошовими доходами та 7,8 % за загальними доходами (для порівняння: у 2000 р. значення відповідних показників становило 87,9 та 80,2 %, у 2010 р. – 15,6 та 8,8 %). Грошові еквівалентні доходи у 20 % найбільш забезпеченого населення були у 3,8 рази вищі, ніж у 20 % найменш забезпеченого, а загальні еквівалентні доходи були більшими у 3,4 раза (у 2000 р. – 6 та 4,4 раза, у 2010 р. – 4,4 та 3,6 раза відповідно)².

Слід зазначити, що середньодушові еквівалентні грошові доходи, нижчі за прожитковий мінімум, у 2011 р. в Україні мали 18,4 % домогосподарств з дітьми³, тобто, згідно зі статистичними даними, майже кожне п'яте домогосподарство із дітьми перебувало за межею бідності.

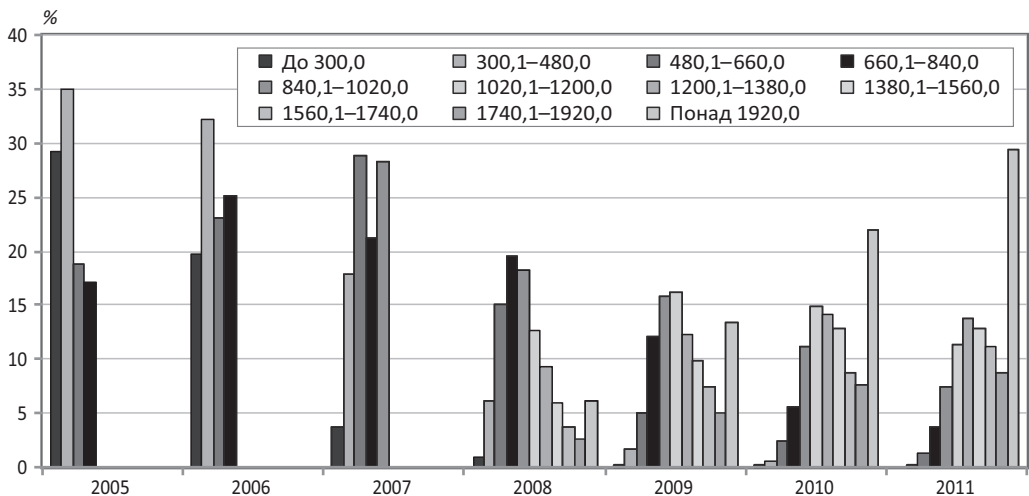


Рис. 4.22. Динаміка розподілу населення за рівнем середньодушових загальних доходів

Складено за: Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Август Трейд, 2012. – С. 402.

¹ Системи соціального забезпечення: відповідь на кризис // Бюлетень соціальної політики МАСО. – 2010. – № 10. – 5 с.

² Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Август Трейд, 2012. – С. 397, 402.

³ Там само. – С. 399.

Таблиця 4.9

**Динаміка зростання прожиткового мінімуму за соціальними
і демографічними групами, % до попереднього періоду**

Період	Загальний показник	Діти до 6 років	Діти від 6 до 18 років	Працездатні особи	Особи, які втратили працездатність
3 01.01.2001 по 31.12.2001	115,3	114,9	116,3	115,1	114,9
3 01.01.2002 по 31.12.2003	109,8	111	111,1	110,3	107,7
3 01.01.2004 по 31.12.2004	105,9	105,7	105,4	106,0	106,2
3 01.01.2005 по 31.12.2005	116,8	115,9	115,6	117,1	116,6
3 01.01.2006 по 31.03.2006	107,1	106,4	109,8	106,6	105,4
3 01.04.2006 по 30.09.2006	102,6	102,5	102,5	102,7	102,6
3 01.10.2006 по 31.12.2006	101,5	102,0	101,7	101,8	101,9
3 01.01.2007 по 31.03.2007	104,2	103,8	104,1	104,0	103,8
3 01.04.2007 по 30.09.2007	106,7	106,7	106,6	106,9	106,8
3 01.10.2007 по 31.12.2007	101,3	101,5	101,5	101,2	101,2
3 01.01.2008 по 31.03.2008	111,3	111,9	109,8	111,4	114,4
3 01.04.2008 по 30.06.2008	102,2	102,3	102,3	102,2	102,3
3 01.07.2008 по 30.09.2008	100,3	100,4	100,3	100,3	100,2
3 01.10.2008 по 31.10.2009	103,1	103,1	103,1	103,1	103,3
3 01.11.2009 по 31.12.2009	112,0	113,5	110,7	111,2	115,1
3 01.01.2010 по 31.03.2010	117,7	119,5	116,1	116,8	121,3
3 01.04.2010 по 30.06.2010	101,7	101,6	101,8	101,7	101,6
3 01.07.2010 по 30.09.2010	100,5	100,5	100,4	100,5	100,4
3 01.10.2010 по 30.11.2010	102,1	102,1	102,2	102,1	102,0
3 01.12.2010 по 31.12.2010	101,6	101,5	101,7	101,7	101,5
3 01.01.2011 по 31.03.2011	102,2	102,1	102,1	102,1	102,2
3 01.04.2011 по 30.09.2011	101,9	102,0	102,0	102,0	101,9
3 01.10.2011 по 30.11.2011	102,5	102,5	102,5	102,6	102,6
3 01.12.2011 по 31.12.2011	102,0	102,0	102,0	101,9	102,0
3 01.01.2012 по 31.03.2012	106,7	102,6	106,7	106,9	102,8

Складено за: Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.com.ua>.

У 2011 р. середньомісячний еквівалентний загальний дохід на одну особу склав 1763 грн¹, отже, межею відносної бідності, що становить 50 % від цієї цифри, є 881,5 грн. Доходи, менші ніж 881,5 грн на одну особу, мали близько 8 % домогосподарств України. Наведені на рис. 4.22 цифри показують, що межа відносної бідності в Україні є нижчою, ніж межа абсолютної бідності (на початок 2011 р. рівень прожиткового мінімуму становив 894 грн), що є свідченням загального низького рівня життя населення.

З початком трансформаційних процесів в Україні майнова нерівність та рівень доходів як основний її вияв стає головним стратифікаційним елементом. Відбувається процес прискореного соціального розшарування, але він охоплює суспільство нерівномірно, дедалі чіткіше відокремлюються верхні страти від масових верств, що концентруються на полюсі бідності. Процеси збідніння населення та зростаючого соціального розшарування накладаються один на одного і призводять до того, що одні бідніють, а інші багатіють. Ця майнова нерівність в умовах кризових явищ спричиняє гіпертрофовані форми соціальної нерівності.

Під час круглого столу “Справедливе суспільство XXI століття” Прем’єр-міністр України М. Я. Азаров підкреслив, що на сьогодні в Україні діє неправильна система, коли пільги надаються за одним принципом, соціальна підтримка – за другим, а пільгові тарифи – за третім².

Якщо проаналізувати сукупні витрати домогосподарств за рівнем їх середньодушових доходів та отриманих пільг і субсидій на оплату житла, комунальних продуктів та послуг, то у 2011 р. частка останніх у сукупних витратах домогосподарств із середньодушовими доходами, що перевищують 1920 грн, є більшою, ніж у домогосподарствах із середньодушовими доходами, меншими за прожитковий мінімум, становить 0,5 та 0,4 % відповідно³.

Статистичні дані табл. 4.10 свідчать про те, що частка соціальних допомог та інших одержаних населенням трансфертів становить більше третини загальної суми їх доходів.

¹ Соціальні індикатори рівня життя населення : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2012. – 204 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm.

² Азаров: В Україні співвідношення доходів найбідніших до найбагатших становить 1 до 18 / РБК-Україна. – 2012. – 23 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/azarov-v-ukraine-sootnoshenie-dohodov-samyh-bednyh-k-samym-23032012125300>.

³ Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Август Трейд, 2012. – С. 407.

Таблиця 4.10

Динаміка структури доходів населення України за роками, млн грн

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходи, всього	185 073	215 672	274 241	381 404	472 061	623 289	845 641	894 286	1 101 175	1 251 005
у тому числі:										
заробітна плата	78 950	94 608	117 227	160 621	205 120	278 968	366 387	365 300	449 553	521 066
% у доходах	42,7	43,9	42,7	42,1	43,5	44,8	43,3	40,8	40,8	41,6
прибутки та змішаний дохід	33 540	36 330	43 828	58 404	69 186	95 203	131 139	129 760	160 025	198 512
доходи від власності (одержані)	5 297	6 706	8337	11 072	13 855	20 078	28 432	34 654	67 856	68 059
соціальні допомоги та інші										
одержані поточні трансферти	67 286	78 028	104 849	151 307	183 900	229 040	319 683	364 572	423 741	463 368
% у доходах	36,36	36,18	38,23	39,67	38,96	36,75	37,80	40,77	38,48	37,10

Складено за: Статистичний щорічник України за 2010 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Август Трейд, 2011. – С. 407; Діти, жінки та сім'я в Україні : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2012. – 349 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publpost_u.htm.

Нерівність у розподілі доходів наявна як у країнах ринкової економіки, так і в нашій країні. Вирішення такої гострої соціальної проблеми, як бідність, є одним із напрямів діяльності держави і пов'язане з підтриманням на рівні хоча б прожиткового мінімуму, а також скороченням (економічними засобами) кількості осіб, що живуть за межею бідності.

Відмінності в рівні споживання можуть залежати і від чинників, які не стосуються внутрішніх властивостей праці та її якості у самого працівника. Передусім до таких факторів належать: величина сім'ї, співвідношення кількості працюючих і утриманців у сім'ї, стан здоров'я, географічні та кліматичні умови тощо. Це підтверджується результатами аналізу структури грошових доходів домогосподарств залежно від їх чисельного складу (табл. 4.11), який свідчить про те, що найбільшу частку допомог та субсидій у складі загальних доходів домогосподарств мають домогосподарства у кількості однієї та двох осіб – 50 та 40 % відповідно.

Щодо сімей з дітьми, то допомоги та субсидії становлять найбільшу частку в доходах сімей, які мають трьох, чотирьох та більше дітей (табл. 4.12).

Програми соціальної підтримки насамперед призначені для допомоги найбіднішим у разі абсолютної бідності. В умовах обмеженості ресурсів вони не можуть (і не повинні) компенсувати недостатнє споживання за відносної бідності. Однак при розробленні та реалізації адресних програм потрібно враховувати, що сьогодні основні соціально-політичні проблеми пов'язані з відотною бідністю.

У сучасній Україні відносна бідність, на відміну від абсолютної, не має тенденції до зниження; при цьому збідніння відчувають різні соціальні групи. Абсолютно бідні здебільшого ті ж, хто і раніше, – традиційні клієнти системи соціального захисту. Можна виокремити п'ять їх основних соціально-демографічних типів: неповні сім'ї з неповнолітніми дітьми, де один або обидва батьки інваліди; самотні особи пенсійного віку з поганим здоров'ям; сім'ї алкоголіків; члени великої родини з високим рівнем утриманського навантаження.

Знання структури, причин виникнення бідності та її масштабів допоможе органам соціального захисту вирішити два завдання:

- визначити індивідуального адресата соціальної допомоги;
- оцінити необхідні для адресних програм ресурси.

В Україні нині опрацьовуються організаційно-економічні напрями впровадження адресних механізмів соціального захисту населення. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство,

Таблиця 4.11

Динаміка структури грошових доходів домогосподарств залежно від їх чисельного складу
(у середньому за місяць на одне домогосподарство), %

Показник	2010					2011						
	Усі домогосподарства	Кількість осіб у домогосподарстві				Усі домогосподарства	Кількість осіб у домогосподарстві					
		Одна	Дві	Три	Чотири		П'ять і більше	Одна	Дві	Три	Чотири	П'ять і більше
Усього грошових доходів, грн	3126,4	1482,9	2829,2	3780,5	4134,2	5017,6	3452,8	1670,0	3197,8	4156,9	4584,5	5258,2
Оплата праці	53,0	27,7	43,7	63,7	62,1	55,2	54,9	29,3	44,3	66,2	65,7	55,1
Доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості	6,8	2,4	3,2	9,4	10,0	7,3	5,3	3,2	3,2	6,7	6,2	5,9
Доходи від продажу сільськогосподарської продукції	3,8	3,2	4,0	2,9	4,1	5,3	3,6	2,9	3,7	2,5	3,8	5,8
Пенсії, стипендії, допомоги та субсидії, надані готівкою	28,8	52,0	41,6	16,4	18,2	28,1	28,3	50,0	40,3	16,8	18,1	27,9
Грошова допомога від родичів, інших осіб та інші грошові доходи	7,6	14,7	7,5	7,6	5,6	4,1	7,9	14,6	8,5	7,8	6,2	5,3

Складено за: Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Август Трейд, 2012. – С. 408.

Таблиця 4.12

Динаміка структури грошових доходів домогосподарств із дітьми залежно від кількості дітей у їх складі (у середньому за місяць на одне домогосподарство), %

Показник	2010				2011					
	Усі домогосподарства з дітьми	Кількість дітей			Усі домогосподарства з дітьми	Кількість дітей				
		Одна	Дві	Три		Чотири і більше	Одна	Дві	Три	Чотири і більше
Усього грошових доходів, грн	3798,3	3764,9	3895,7	3910,6	3559,6	4191,5	4202,6	4109,9	4402,7	5432,0
Оплата праці	60,8	63,5	54,8	44,8	23,0	63,1	65,6	57,9	39,5	31,9
Доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості	9,8	9,0	12,2	7,1	7,6	7,4	7,3	8,2	4,4	1,9
Доходи від продажу сільськогосподарської продукції	3,9	3,3	5,2	6,8	11,5	3,5	3,0	4,9	5,8	4,9
Пенсії, стипендії, допомоги та субсидії, надані готівкою	17,4	15,6	20,1	36,3	52,9	17,2	15,3	20,4	40,6	45,6
Грошова допомога від родичів, інших осіб та інші грошові доходи	8,1	8,6	7,7	5,0	5,0	8,8	8,8	8,6	9,7	15,7

Складено за: Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К.: Август Трейд, 2012. – С. 409.

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” вказує на необхідність розвитку соціального захисту населення на принципах адресності¹. На законодавчому рівні певною мірою створено передумови для уніфікованого підходу до надання адресної допомоги, окреслені у Концепції реформування системи соціальних послуг, Законі України “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 № 966-IV, розпорядженні Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації в 2009 році Стратегії подолання бідності” від 18.02.2009 № 192-р та інших нормативно-правових актах. Разом з тим необхідно акцентувати, що реалізація механізмів адресності включає широке коло невирішених питань, які потребують теоретичного та практичного опрацювання алгоритму забезпечення адресності, а також форм і видів її реалізації в системі надання соціальних послуг.

Нині Україна має досить розгалужену систему соціального захисту населення. Однак, з огляду на те, що майже 80 % сімей одержують соціальні виплати, різноманітні допомоги, компенсації або мають окремі пільги за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів, соціальних фондів, коштів підприємств, організацій, то можна зазначити, що механізм адресності в Україні не задіяний повною мірою та не виконує всіх притаманних йому функцій. Надання соціальних виплат, пільг, компенсаційних виплат, а також соціальних послуг для різних категорій громадян регулюється на сьогодні понад 58 законами, з яких 27 передбачають різні заходи соціального захисту для соціально вразливих категорій осіб, 27 – встановлюють спеціальний соціальний захист для представників певних професій, 4 – передбачають різні заходи соціального захисту за певні заслуги.

Збільшення бюджетних видатків на соціальний захист не зумовлює симетричного скорочення абсолютної бідності, оскільки ресурси виділяють на основі належності громадян до певної категорії (підтримка статусних груп), а не їх реальних потреб. На практиці домінує категоріальний підхід до надання соціальної допомоги. Категоріальні пільговики залишаються головним контингентом одержувачів грошових виплат. Пільгоотримувачі переважно сконцентровані в середньодохідних групах населення. Основними бенефіціарами заходів соціальної підтримки на сьогодні стали пенсіонери, тоді як найбільша концентрація бідних припадає на сім’ї з дітьми.

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

Прем'єр-міністр України М. Азаров зауважив, що діюча в нашій країні система соціальних допомог “не забезпечує адресної допомоги, а через це – якості соціальних послуг саме тим, хто їх вкрай потребує”¹. Також він зазначив, що 10 % найбідніших громадян України отримують 2 % соціальних пільг, а 10 % найзаможніших громадян отримують 22 % соціальних пільг, тобто в 10 разів більше. Наведені факти є свідченням того, що яким би не було нарощування соціальних видатків на сучасному етапі економічного розвитку країни, воно не супроводжуватиметься адекватними зрушеннями в їх результатах.

Ситуацію, що склалася, не можна змінити в короткостроковій перспективі. В умовах бюджетних обмежень та високого рівня бідності населення необхідність повної реалізації принципу адресності стає все нагальнішою. Крім бюджетних обмежень, є політичні перешкоди на шляху реформування системи соціального захисту, оскільки будь-яка спроба скасувати або зменшити пільги, що раніше надавалися, може зумовити соціальну напруженість у суспільстві. Співвідношення переваг і недоліків адресного та категоріального підходів до соціальної допомоги наведено в табл. 4.13.

Таблиця 4.13

Порівняльний аналіз категоріального та адресного підходу в системі розвитку соціального захисту населення

Ознака	Категоріальний підхід	Адресний підхід	Пояснення
Стабільність системи соціальних відносин у суспільстві	+	-	Упровадження адресних механізмів соціального захисту (АМСЗ) населення потребує ретельного збору інформації та обґрунтування механізму адресної підтримки населення
Суспільне сприйняття системи як соціального стабілізатора	+	+/-	Категоріальна система за певних умов визнається як справедлива (соціальна допомога як визнання заслуг та потреб визначених категорій населення), однак залучення до цих соціальних програм інших осіб викликає негативні настрої в суспільстві. АМСЗ передбачають перерозподіл коштів на користь вразливих, як правило, найменш забезпечених верств населення

¹ Азаров: Найзаможніші отримують вдсятеро більше пільг, ніж найбідніші / Західна інформаційна корпорація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2012/02/29/336607>.

Закінчення табл. 4.13

Ознака	Категоріальний підхід	Адресний підхід	Пояснення
Складність процесу адміністрування	–	+	Упровадження АМСЗ потребує проведення процедур перевірки на нужденність (доходів, витрат, активів домогосподарств та/або родин, осіб), виправлення помилок включення та виключення щодо визначеного переліку соціальних програм
Бюджетна ефективність	–	+	АМСЗ дають можливість зменшити обсяги державних коштів, унаслідок зменшення бенефіціарів окремих соціальних послуг шляхом виключення з них високодохідних груп населення. Тільки за цих умов упровадження АМСЗ дасть змогу підвищити бюджетну ефективність. За інших умов, високі адміністративні витрати АМСЗ призводитимуть до збільшення бюджетних витрат на соціальний захист та зниження його суспільної ефективності
Зниження “практики соціального утримання” в суспільстві	–	+/-	АМСЗ сприяють обмеженню поширення “практики соціального утримання” в суспільстві шляхом упровадження практики соціальних контрактів та стратегій самозабезпечення
Потенціал подолання абсолютної бідності та підвищення суспільної ефективності системи соціального захисту	–	+	Категоріальний підхід не дає змоги подолати бідність: <ul style="list-style-type: none"> – частина бюджетних коштів витрачається на допомогу небідним верствам населення; – окремі бідні родини, особи, належать до груп населення, які складно віднести до наявних категорій, що мають право на отримання державної соціальної допомоги; – діюча система категоріальних пільг відволікає ресурси, що не дає можливості сформувати універсальну програму допомоги вразливим верствам населення

Джерело: *Золотарева А. Б.* Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / *А. Б. Золотарева.* – М. : Ин-т Гайдара, 2011. – 268 с.

Згідно з класичним розумінням, що склалося в зарубіжних країнах, адресність є способом спрямування обмежених фінансових, зокрема бюджетних, ресурсів на допомогу цільовій аудиторії, використовуючи механізми перевірки нужденності. Таким чином, адресність розподілу бюджетних ресурсів є необхідною умовою ефективного використання державних коштів, тому що має забезпечити надання бюджетних ресурсів саме нужденним верствам населення. Тільки впорядкування системи виплат створить можливості для збільшення величини допомоги на конкретну особу без значного зростання витрат бюджету¹. Сутністю забезпечення адресності є надання соціальних послуг тим, хто їх справді потребує, і виключення тих, хто такої потреби не має.

Принципами організації системи адресної соціальної допомоги в Україні можна визначити:

- надання соціальної допомоги виключно з урахуванням рівня доходів домогосподарств та майнового стану;
- визначення розміру виплат соціальної допомоги на основі вартості затвердженого кошика прожиткового мінімуму з урахуванням сімейного навантаження;
- пріоритетність заходів щодо створення умов для самозабезпечення сім'ї, індивідуальних схем захисту й активного залучення працездатних малозабезпечених громадян до сфери трудової діяльності.

Розвиток системи адресної соціальної допомоги в Україні дасть можливість:

- припинити рівномірне “розмивання” соціальних виплат, спрямовуючи їх на групи населення та окремі категорії громадян, які через об'єктивні причини неспроможні допомогти собі самостійно;
- істотно обмежити соціальне утриманство, активно сприяти реалізації трудового потенціалу малозабезпечених працездатних громадян, стимулювати такі індивідуальні схеми захисту, як самопомога і самозахист особи;
- досягти економічної, соціальної та інституційної ефективності шляхом перерозподілу фінансових та матеріальних ресурсів соціальної допомоги, що виділяються бюджетами всіх рівнів та позабюджетними фондами;

¹ Туманянц К. А. Социальная политика в Российской Федерации: необходима смена приоритетов / К. А. Туманянц // Финансы и кредит. – 2011. – № 15 (447). – С. 44.

- ефективно використовувати бюджетні кошти, спрямовані на надання допомоги громадянам;
- сформувані законодавчі та організаційні основи підтримання соціальної справедливості та стабільності у суспільстві.

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна сформулювати основні вимоги до моделі адресної соціальної підтримки населення:

- необхідність точного визначення адресата – одержувача допомоги;
- диференціація величини допомоги залежно від ступеня нужденності індивіда чи домогосподарства;
- необхідність розроблення та реалізації спеціальних заходів щодо запобігання соціальному утриманству.

Для реалізації на практиці моделі адресної соціальної підтримки слід здійснити систему заходів:

- оцінювання доходів і матеріального становища членів домогосподарства;
- виявлення причин, з яких вказані особи потрапили до числа нужденних;
- добір індивідуального пакета послуг, які поряд із фінансовою допомогою можуть включати організаційні заходи щодо підвищення доходів домогосподарства, а також забезпечення взаємодії зі структурами та організаціями, які братимуть участь у наданні необхідних соціальних послуг;
- оцінювання ефективності наданої допомоги на основі системи зворотного зв'язку.

4.5. МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДРЕСНОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Для спрямування соціальної допомоги певним групам громадян використовують численні методи. Науковці та експерти у сфері вирішення проблем адресності пропонують такий набір методів: оцінювання ступеня нужденності особи (домогосподарства) (прямий та бальний методи); надання допомоги цільовим категоріям населення; самовідбір одержувачів адресної допомоги; призначення допомоги за географічною ознакою; призначення допомоги членам певних територіальних громад. Найважливіші характеристики цих методів стисло подано у табл. 4.14.

**Порівняльна таблиця методів забезпечення адресності
соціальної допомоги**

1. Оцінювання окремих осіб / домогосподарств	
<i>Пряме оцінювання матеріального стану</i>	
Стислий опис	Відповідальний працівник / інспектор (зазвичай державний службовець) з'ясовує наявність чи відсутність права на соціальну допомогу в кожній конкретній особі чи домогосподарства. Є три основні варіанти цього методу: дані про доходи перевіряються третьою особою; заявник надає документи, необхідні для перевірки даних про доходи та значень інших показників нужденності/добробуту; для збирання даних проводяться спеціальні інтерв'ю
Переваги	Висока точність у найкращих випадках
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Застосування методу потребує високого рівня професійної підготовки працівників служб соціальної допомоги і документування господарської діяльності, бажано документування доходів. • Значне адміністративне навантаження при проведенні великої кількості перевірок. • Одержувачі найімовірніше втрачають стимули до влаштування на офіційну роботу
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Надані заявниками дані про доходи можна перевірити або наявні певні елементи самовідбору, що стримують звернення за призначенням допомоги представників нецільових категорій населення. • Висока адміністративна спроможність. • Великі розміри допомоги компенсують адміністративні витрати в системі забезпечення адресності допомоги
<i>Бальний метод (непряме оцінювання ступеня нужденності)</i>	
Стислий опис	Кожному домогосподарству нараховується сума балів на основі значень невеликої кількості показників, які легко піддаються спостереженню, та вагових коефіцієнтів цих показників (які в ідеалі встановлюються за результатами регресійного аналізу інформації про домогосподарства). Право чи відсутність права домогосподарства на допомогу з'ясовується шляхом порівняння нарахованої йому суми балів і наперед встановленої порогової величини
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Результати піддаються перевірці і можуть покласти край сумнівам стосовно політизації чи випадкового характеру призначення соціальної допомоги. • Використовуються характеристики домогосподарств, які легко піддаються спостереженню. • Порівняно з методом прямого оцінювання меншою мірою позбавляє одержувачів допомоги стимулів до працевлаштування

Продовження табл. 4.14

Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Упровадження методу вимагає наявності добре підготовлених і обізнаних з комп'ютером працівників і комп'ютерних та інформаційних систем принаймні середньої складності. • Методу притаманні неточності на рівні домогосподарств, але він гарантує прийнятну середню точність. • Нечутливість до швидких змін у матеріальному стані домогосподарств у періоди кризи або при застосуванні методу в деяких країнах із перехідною економікою. • Достатньо висока адміністративна спроможність
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Упровадження програм соціальної допомоги хронічно бідним категоріям населення. • Застосування методу для масштабної програми чи водночас для кількох програм соціальної допомоги, що дасть змогу мінімізувати накладні витрати завдяки економії на масштабі
<i>Адресність на основі територіальних громад</i>	
Стислий опис	Рішення про те, кому з членів територіальної громади слід призначити соціальну допомогу, приймає місцевий активіст або група членів територіальної громади, основна діяльність яких не стосується соціальної допомоги
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Використання інформації про характеристики особи/домогосподарства з місцевих джерел. • Використання місцевого визначення понять бідності й добробуту. • Покладання витрат ресурсів, пов'язаних з відбором одержувачів допомоги, на територіальні громади (може розглядатися також як обмеження). • Крім забезпечення адресності соціальної допомоги, місцеві дійові особи можуть мати й іншу мотивацію
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Можуть погіршитися авторитет і взаєморозуміння місцевих дійових осіб. • Ситуація з соціальною ізоляцією може не тільки не поліпшитися, а й навіть погіршитися. • Використання місцевих визначень понять бідності та добробуту може призвести до ускладнення і погіршення прозорості оцінювання ступеня нужденності
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Територіальні громади мають чітко визначені межі й добре організовані. • Програми соціальної допомоги призначені для підтримки невеликої частки населення. • Тимчасові програми чи програми з малими розмірами соціальної допомоги, для яких було б надто обтяжливо створювати власні системи адміністративного управління

Продовження табл. 4.14

2. Спрямування допомоги цільовим категоріям	
<i>Географічна адресність</i>	
Стислий опис	Право на соціальну допомогу визначається, принаймні частково, за ознакою місця проживання. При застосуванні цього методу використовується наявна інформація про задоволення основних життєвих потреб, наприклад, дані обстежень домогосподарств або карти бідності
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Простота адміністративного управління. • Збереження стимулів до працевлаштування одержувачів допомоги. • Низька ймовірність “таврування” одержувачів допомоги. • Простота поєднання з іншими методами забезпечення адресності допомоги
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Велика залежність від точності інформації. • Низька дієвість, якщо бідність не сконцентрована у невеликих місцевостях. • Застосування методу може бути політично суперечливим
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Значна нерівномірність рівня життя населення за регіонами. • Недостатня адміністративна спроможність, що унеможливає оцінювання ступеня нужденності кожного окремого громадянина/ домогосподарства. • Можливість використання наявних об'єктів інфраструктури – шкіл, лікарень, спеціальних продуктових магазинів
<i>Демографічна адресність</i>	
Стислий опис	Право на соціальну допомогу визначається за ознакою віку, статі чи інших демографічних характеристик
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Адміністративна простота. • Часто розглядається як політично популярний захід
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • Низька точність, коли демографічні характеристики слабо корелюють з бідністю; останні дослідження свідчать, що кореляції, які спостерігаються, є чутливими до припущень, що робляться стосовно економії на масштабі на рівні домогосподарств та шкали еквівалентності дорослих членів домогосподарств
Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність великого обсягу надійних статистичних даних про населення і демографічні характеристики домогосподарств. • Потреба у впровадженні низьковитратного методу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги

Закінчення табл. 4.14

3. Самовідбір	
Стислий опис	Допомога, товари чи послуги в рамках певної програми доступні кожному, але їх надання організоване таким чином, щоб ними могли скористатися переважно бідні громадяни
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> • Адміністративні витрати невеликі. • Мала ймовірність усунення стимулів до працевлаштування одержувачів допомоги
Обмеження	<ul style="list-style-type: none"> • На одержувачів покладаються певні витрати, іноді доволі значні, що призводить до скорочення чистої вартості допомоги. • Пошук засобу надання допомоги у великому обсязі може бути ускладнений
Обставини, що зумовляють доцільність застосування методу	<ul style="list-style-type: none"> • Країни з низькою адміністративною спроможністю. • Ситуації, коли громадяни швидко набувають і позбуваються статусу бідності. • Тенденції заробітків і споживання чітко розмежують бідних і заможних (наприклад, тенденції споживання товарів низької якості)

Джерело: *Coady D. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf.*

Пряме оцінювання ступеня нужденності зазвичай вважається стандартним методом забезпечення адресності соціальної допомоги. Доходи та активи особи (домогосподарства) оцінюють напряму. Право на соціальну допомогу мають особи (домогосподарства), чий результат оцінювання не перевищує певну граничну величину. Здебільшого одержана інформація про доходи та активи звіряється з інформацією з інших джерел, особливо, якщо органи соціальної допомоги тісно взаємодіють з іншими відомствами, хоча нерідко рішення про призначення соціальної допомоги ухвалюється і без перевірки даних про доходи заявників¹. Головний недолік методу (абстрагуючись від необхідності вирішити, чиї і які саме доходи враховувати) полягає в тому, що його застосування пов'язане з великим адміністративним навантаженням, особливо якщо

¹ *Grosh M. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets / M. Grosh, C. Ninno. – Washington, DC : World Bank, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.*

здійснюється звіряння даних, виконуються перевірки за місцем проживання та інші заходи. Крім того, при з'ясуванні матеріального стану не враховуються неформальні доходи. Застосування прямого методу оцінювання ступеня нужденності найдоцільніше, коли є можливість перевірки задекларованого доходу, адміністративна спроможність висока, а обсяги соціальної допомоги достатні, щоб компенсувати адміністративні витрати.

Бальний метод оцінювання ступеня нужденності передбачає розрахунок доходу на основі очевидних характеристик (склад домогосподарства, місцезнаходження та якість житла, володіння предметами тривалого вжитку тощо). Показники, що використовуються для нарахування балів, та вагові коефіцієнти визначаються, спираючись на статистичний аналіз даних докладних обстежень домогосподарств¹. Цей метод набуває дедалі більшого поширення у латиноамериканських країнах, Вірменії, Росії, Туреччині, Індонезії тощо. Його застосування також пов'язане з чималими адміністративними витратами і потребує попереднього обстеження репрезентативної вибірки домогосподарств. Значення показників скоріше статичні, ніж динамічні, і стосуються "стабільно" малозабезпечених громадян. Використання методу доцільне, коли адміністративна спроможність є достатньою, а відповідні програми соціальної допомоги спрямовані на підтримку незаможних верств населення, або якщо певна програма передбачає призначення соціальної допомоги у великих розмірах.

Наступним методом забезпечення адресності є надання соціальної допомоги чи соціальних послуг громадянам (домогосподарствам) певних цільових категорій, сформованих за ознакою віку та/або статі (демографічна адресність), інвалідності, статусу зайнятості, етнічної належності. Цей метод називають також статистичною або груповою адресністю. Найтипівішими прикладами його застосування є призначення допомоги на дітей, соціальних пенсій та допомоги по безробіттю. Крім простоти адміністрування цей метод має ознаки універсальності й тому часто використовується як політичний інструмент. Обмежує його використання те, що належність громадян до певної вікової групи чи статі й навіть до кате-

¹ *Coady D. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf.*

горії безробітних дуже слабо корелює з бідністю¹. Тому такий метод може не забезпечувати спрямування соціальної допомоги найменш забезпеченим громадянам, оскільки належність до цільових категорій не обов'язково означає належність до бідних.

За географічним методом забезпечення адресності соціальна допомога чи соціальні послуги надаються особам, які проживають у певному регіоні. У чистому вигляді географічний метод застосовується рідко, частіше – у поєднанні з іншими методами (часто – бальним методом), особливо в умовах недостатнього фінансування програми соціальної допомоги. Результативність географічного методу забезпечення адресності значно збільшується в умовах географічної концентрації бідності. У таких випадках зазвичай створюють своєрідні карти бідності, і за їх допомогою визначають регіони, в які слід спрямовувати допомогу. Ефективність методу залежить від площі географічних територій – чим вона менша, тим вища ефективність, що зазвичай досягається за рахунок поліпшення точності карт бідності. Проблема точності таких карт поступово втрачає актуальність у міру вдосконалення та поширення методів оцінювання рівнів бідності на маленьких територіях. З огляду на простоту адміністрування використання методу географічної адресності соціальної допомоги доцільне в країнах із недостатньою адміністративною спроможністю та значною неоднорідністю регіонів за рівнем життя населення².

Метод забезпечення адресності соціальної допомоги на основі територіальних громад передбачає залучення до процесу з'ясування права на допомогу місцевих громадян (вчителів, медсестер, релігійних діячів, членів чи активістів територіальних громад), чиї основні обов'язки не пов'язані з призначенням соціальної допомоги, або громадських комітетів. Саме місцеві активісти повинні мати достовірну інформацію про найменш забезпечені домогосподарства. У цьому й полягає перевага методу – він спирається на місцеві джерела інформації про обставини кожного конкретного домогосподарства. Ця інформація може виявитися точнішою, а витрати на її збирання – меншими порівняно з іншими

¹ *Grosh M. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets / M. Grosh, C. Ninno. – Washington, DC : World Bank, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.*

² *Сініцина І. Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу / І. Сініцина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>.*

методами. Крім того, він дає можливість використовувати місцеві визначення нужденності та достатку і враховувати низку чинників, які на пряму не пов'язані з бідністю. Водночас застосування цього методу може спричинити конфлікт між членами територіальної громади або зловживання з боку місцевих активістів, чи навіть призвести до погіршення ситуації з соціальною ізоляцією окремих громадян. Загалом географічний метод, порівняно з іншими, характеризується гіршою адресністю з точки зору врахування доходів домогосподарств; при цьому територіальні громади оперують власними уявленнями про бідність. Результати його використання великою мірою залежать від того, як окремі члени територіальної громади оцінюють власний матеріальний стан і впорядковують себе та інших за ступенем нужденності. Тому не дивно, що результати зазвичай характеризуються вищим рівнем задоволеності членів територіальних громад.

Теоретично при застосуванні методу самовідбору адресну соціальну допомогу може одержати будь-хто, але передбачається, що відбиратимуть одержувача допомоги лише малозабезпечені громадяни. У його основі лежить ідея вільного вибору; жодний зовнішній механізм цільового спрямування допомоги не застосовується. Одним із найпоширеніших способів застосування методу самовідбору одержувачів соціальної допомоги на практиці є пропозиція громадських робіт з низькою заробітною платою, якою навряд чи скористається хтось, крім бідних громадян. Адміністративні витрати при застосуванні методу самовідбору є незначними, хоча саме адміністрування громадських робіт доволі складне¹. Інший приклад практичного застосування методу самовідбору одержувачів соціальної допомоги – надання соціальної допомоги у натуральній формі, коли предмет допомоги характеризується невисокою якістю (скажімо, низькоякісні крупи). Надання субсидій на основні продукти харчування (продукти тваринництва, борошняні продукти тощо) також можна вважати одним із варіантів методу самовідбору одержувачів, оскільки така продукція споживається незаможними громадянами у значно більшому обсязі, ніж заможними.

У 2004 р. Д. Коуді, М. Грош та Й. Ходдінотт склали рейтинг механізмів забезпечення адресності на основі співвідношення їх дієвості та по-

¹ *Grosh M. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets / M. Grosh, C. Ninno. – Washington, DC : World Bank, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.*

милок у призначенні допомоги, який свідчить, що успішність методів забезпечення адресності частково зумовлюється характеристиками країн:

- країни, які краще підготовлені до впровадження програм адресної соціальної допомоги (що виражається у більшому значенні ВВП на одну особу), демонструють вищу дієвість у спрямуванні соціальної допомоги найменш забезпеченим категоріям населення;
- країни, в яких на державні органи покладається більша відповідальність за діяльність із надання соціальної допомоги, демонструють кращі показники адресності;
- країни з більшим розшаруванням населення за рівнем доходів, у яких легше виявити різницю в матеріальному стані домогосподарств, також демонструють кращі показники адресності¹.

Таким чином, принципу адресності соціальної допомоги краще дотримуються в країнах, у яких рівень доходів (що править за критерій адміністративної спроможності впроваджувати програми адресної соціальної допомоги) є вищим, де урядовці несуть більшу відповідальність за свої дії та розшарування населення за рівнем доходів більше.

Дієвість програм адресної соціальної допомоги віддзеркалює також вибір методів забезпечення адресності. За програмами, в яких оцінюється ступінь нужденності та застосовуються методи географічної адресності й самовідбору при влаштуванні на громадські роботи з низькою заробітною платою, домогосподарства з перших двох квінтилів доходів одержують більшу частку сукупної допомоги, ніж за програмами, в яких застосовують самовідбір на основі тенденцій споживання. Програми, в яких застосовується бальний метод з'ясування ступеня нужденності або допомога призначається з урахуванням думки представників територіальних громад чи за демографічними ознаками, мають добрий середній показник адресності, але характеризуються значними відхиленнями від нього за окремими напрямками. Обмежений потенціал забезпечення адресності мають такі методи, як спрямування допомоги громадянам старшого віку та самовідбір на основі тенденцій споживання.

Загалом, за оцінками Д. Коуді, М. Грош та Й. Ходдінотт², відмінності значень показника адресності приблизно у 80 % досліджених ними про-

¹ *Coady D. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf.*

² Ibid.

грам соціальної допомоги зумовляються відмінностями в межах методів забезпечення адресності, і лише в 20 % досліджених програм – відмінностями самих методів. Як зазначалося, при застосуванні бального (непрямого) методу домогосподарству заявника на призначення соціальної допомоги нараховують бали на основі характеристик домогосподарства, котрі легко піддаються спостереженню і добре корелюють із рівнем добробуту домогосподарства, як-от: місце розташування і якість житла, володіння предметами тривалого вжитку, демографічний склад, рівень освіти і, можливо, рід занять дорослих членів домогосподарства, а також інші чинники (стан здоров'я, наявність (відсутність) інвалідності тощо або потенційні ознаки належності до категорії бідних).

Розроблення бального методу з'ясування ступеня нужденності починається з вибору кількох показників (змінних), які добре корелюють з бідністю і мають такі властивості:

- кількість показників повинна бути достатньо малою для забезпечення практичної можливості застосування бального методу щодо тієї великої частки населення, яка може звернутися за призначенням допомоги за програмою, для якої розробляється метод, можливо, третини громадян;
- вибрані показники мають характеризуватися простотою спостереження і розрахунків;
- вибирати слід показники, якими складно маніпулювати з метою незаконного одержання соціальної допомоги. Загальне припущення для всіх варіантів бального методу полягає в тому, що активи і демографічні характеристики приховати від державних інспекторів складніше, ніж доходи.

Зазвичай значення показників беруть з офіційних даних обстежень домогосподарств, наприклад, обстежень бюджетів домогосподарств або комплексних чи міжсекторальних обстежень, які включають докладну інформацію про споживання, заощадження, зайнятість/безробіття, освіту, стан здоров'я, харчування, житло і склад сім'ї, тобто всі характеристики, необхідні для того, щоб оцінити ефект різноманітних політичних рішень на умови і рівень життя населення. Таких показників може бути від 10 до 40, але зазвичай використовується близько 25 показників.

Після того як сформовано набір показників, кожному з них за допомогою статистичних методів присвоюється вага (ваговий коефіцієнт). Показники, за якими нараховуються бали, та їх вагові коефіцієнти визначають за результатами статистичного аналізу даних детальних обстежень вибірки домогосподарств. Право чи відсутність права домогосподарства

на соціальну допомогу визначається шляхом порівняння суми нарахованих їй балів з певною наперед встановленою величиною (табл. 4.15).

Створення єдиної національної бази даних дає змогу уникнути дублювання даних і функцій та відстежити всіх одержувачів допомоги з мінімальними витратами. Комп'ютеризація є істотною передумовою звірення поданих заявниками даних, на основі яких з'ясовується їх право на одержання

Таблиця 4.15

Методи визначення показників та їх вагових коефіцієнтів для бального методу визначення ступеня нужденності

Характеристика	Метод	
	регресійний (предиктори)	основних компонент
Зміст	Використовує статистичні регресійні моделі з даними обстежень домогосподарств для визначення змінних, які дають змогу оцінити ступінь нужденності за ознакою споживання (чи доходу). Коефіцієнти регресії використовують потім як вагові коефіцієнти у зведеному індексі бального методу	Визначає лінійні комбінації змінних, значення яких визначаються за даними обстежень домогосподарств для максимізації відмінностей між сім'ями чи географічними зонами, що спостерігаються. Потім ці змінні включають у зведений індекс бального методу. У загальному випадку цей метод використовується в поєднанні з аналізом технічних спеціалістів для встановлення вагових коефіцієнтів для індексу
Найкращі результати	Коли наявні надійні дані про споживання (чи доходи) (для використання як залежних змінних у регресійних моделях)	Коли немає надійних даних обстежень про споживання (для регресійного методу). Цей метод корисний для скорочення кількості змінних, що включаються до анкети бального методу
Переваги	Прозорість, об'єктивне встановлення значень вагових коефіцієнтів, відносна простота і швидкість формування зведених індексів (близько 2 міс. роботи)	Дає можливість технічним спеціалістам (і суспільству) отримати якісну інформацію про відносну важливість змінних (для встановлення значень вагових коефіцієнтів); після встановлення індекси є прозорими, але на їх формування витрачається більше часу, ніж при використанні регресійної моделі (через дебати й обговорення, пов'язані з присвоєнням значень ваговим коефіцієнтам)

Джерело: *Сініцина І.* Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою бального методу / І. Сініцина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>.

соціальної допомоги, з інформацією з баз даних інших відомств, наприклад органів соціального страхування, податкової адміністрації тощо. Наявність автоматизованих систем обліку уможлиблює відстеження того, які послуги домогосподарства вже одержали, а які ще мають бути їм надані¹.

Т. Кастанеда та К. Ліндерт всебічно проаналізували досвід експлуатації інформаційних систем у рамках кількох програм соціальної допомоги в латиноамериканських країнах, за якими право на допомогу визначається з урахуванням ступеня нужденності, у тому числі з використанням бального методу, і зробили такі висновки².

- Надзвичайно важливо створити єдину національну базу одержувачів соціальної допомоги, що допоможе уникнути дублювання даних і функцій та полегшить відстеження одержувачів допомоги, навіть якщо дані збираються не централізовано, а на місцях.
- Інша критично важлива умова полягає у забезпеченні належної ідентифікації осіб. Найкраще ідентифікувати заявників/одержувачів за унікальним номером соціального страхування, що дасть можливість пов'язати інформацію про особу в базі даних одержувачів соціальної допомоги з інформацією про ту саму особу в базах даних інших державних служб і відомств. Виконання таких перехресних перевірок є дієвим засобом скорочення масштабів зловживань, обману і помилок при призначенні та нарахуванні соціальної допомоги. Необхідно також розробити програми, які встановлювали б зв'язки між заявниками і членами їх сімей та різними структурними підрозділами служб соціальної допомоги³.
- Слід регулярно оновлювати дані й періодично підтверджувати право громадян на соціальну допомогу, щоб не виникали "віртуальні" одержувачі допомоги, коли інформація у базі даних про них втрачає акту-

¹ *Grosh M.* For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets / M. Grosh, C. Ninno. – Washington, DC : World Bank, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCO/Resources/OverviewP&P-EN.pdf>.

² *Castaneda T.* Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States / T. Castaneda, K. Lindert. – Washington, DC : World Bank, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0526.pdf>.

³ *Coady D.* Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience / D. Coady, M. Grosh, J. Hoddinott. – Washington, DC : World Bank, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf.

альність. Зазначені заходи сприяють також оновленню складу одержувачів, що дає можливість надати допомогу незаможним родинам, які раніше не були охоплені програмами соціальної допомоги.

Україна відповідає всім вимогам успішного застосування бального методу і має багато передумов для дієвого забезпечення адресності соціальної допомоги на його основі. Міжнародний досвід доводить, що застосування цього методу для забезпечення адресності соціальної допомоги стабільно дає кращі результати у країнах із середніми доходами, ніж у найбідніших країнах. Здебільшого дієвість механізмів забезпечення адресності допомоги на основі бального методу поліпшується зі зростанням рівня доходів населення країн (який править за показник адміністративної спроможності), рівня відповідальності урядовців за свої дії та збільшенням нерівності за доходами. Кращі показники адресності демонструють країни, в яких простіше виявити відмінності у рівнях добробуту домогосподарств. Україна задовольняє цим критеріям.

В Україні є великий неформальний ринок праці, що пов'язано з нерозвинутістю інформаційних і верифікаційних систем, а це унеможливорює точне з'ясування розмірів доходів і матеріального стану заявників на призначення соціальної допомоги.

Наша держава характеризується доволі високою адміністративною спроможністю, що стане запорукою створення ефективних систем на основі бального методу, їх належної верифікації, формування систем звітування і контролю. Крім того, Україна спроможна створити єдину національну базу одержувачів соціальної допомоги, що запобігатиме дублюванню даних і функцій та дасть можливість відстежувати заявників та одержувачів соціальної допомоги.

Створено надійну базу даних обстежень бюджетів домогосподарств, на підставі якої можуть бути сформовані показники для системи на основі бального методу та їх вагові коефіцієнти. Крім того, в Україні є достатня кількість обізнаних з комп'ютером спеціалістів для введення даних про заявників і одержувачів соціальної допомоги й ефективного управління базою даних; достатньо добре розвинуті комп'ютерні мережі. Як переконує досвід інших країн, бальний метод найкраще застосовувати для охоплення хронічно бідних громадян, а не ідентифікації найменш забезпечених і тих, хто тільки почав потерпати від кризи. Це частково зумовлюється тим, що в рамках обстежень домогосподарств переважно збирається невеликий обсяг даних про швидко змінювані показники рівня добробуту, а також тим, що для бального методу зазвичай формується

набір таких змінних, значення яких легко піддаються спостереженню і якими складно маніпулювати. Бальний метод довів надійність у врахуванні різних вимірів бідності для різних категорій населення. Його застосування у програмах соціальної допомоги сільському населенню України поліпшить перевірку наявних даних, що стосуються доходів від сільськогосподарської діяльності та/або їх доповнення. Щоб пристосувати стандартний бальний метод для оцінювання доходів особистих селянських господарств в Україні, звичайні для цього змінні слід дещо модифікувати і доповнити змінними, які були б характерними для сільського населення і стосувалися доходу від ведення сільського господарства.

Розробляючи для застосування в Україні систему на основі бального методу, слід водночас використовувати в рамках однієї програми кілька різних методів забезпечення адресності допомоги (географічна адресність, самовідбір, спрямування цільової допомоги віковим категоріям населення тощо), що підвищує дієвість програми, скорочує “нецільове” використання коштів, розширює охоплення і мінімізує помилки виключення. Потрібно ретельно визначити і скоординувати інституційні обов’язки на різних рівнях владних структур, що особливо важливо для такої великої країни як Україна, де робота з упровадження програм соціальної допомоги поділена на багато завдань, виконання яких покладається на місцеві органи соціальної допомоги.

Децентралізоване збирання даних має багато переваг для великих країн, зокрема й для України. При цьому на національному рівні мають бути розроблені чіткі й добре зрозумілі інструкції щодо інтерв’ювання заявників на призначення соціальної допомоги. Не менш важливе й налагодження суворого контролю з боку центральних органів (наприклад, шляхом проведення вибіркового перевірок). Наявність потужних вбудованих механізмів моніторингу й нагляду критично важлива для будь-якої системи забезпечення адресності соціальної допомоги на основі бального методу, особливо якщо дані збираються децентралізовано. Певна річ, жодна система не застрахована від обману і зловживань, тому на порядку денному стоїть завдання мінімізувати їх. Для цього створено численні механізми – співбесіди в порядку нагляду, перевірка інформації, звірення даних у реєстрах одержувачів адресної допомоги з даними з інших джерел, контроль якості даних у випадкових вибірках справ одержувачів допомоги, заохочення громадян до здійснення нагляду (громадський контроль).

Дослідники Світового банку пропонують кілька методів перевірки заявників (окремих осіб або сімей) на відповідність вимогам, що дають

право на отримання допомоги. До них належать: а) перевірка засобів до існування (ПЗІ); б) перевірка засобів до існування непрямим чином (НПЗІ); в) гібридна перевірка засобів до існування (ГПЗІ)¹. Вибір методу залежить від адміністративних можливостей, ступеня офіційності чи “вимірюваності” доходу та від варіації інших спостережуваних характеристик, що асоціюються з “нужденністю”. У табл. 4.16 міститься огляд цих методів, інформації, потрібної для аналізу, а також відносних переваг і недоліків кожного методу згідно з міжнародною практикою.

Для визначення права заявника на участь у програмі допомоги мало-забезпеченим сім'ям в окремих програмах допомоги на дітей та програмах субсидій на ЖКП сьогодні в Україні використовується перевірка доходів і майна (складова ПЗІ). Як правило, країни з великим офіційним сектором використовують програми перевірок засвідчених доходів і майна (ПЗД). Такий метод забезпечення адресності застосовується в більшості країн ОЕСР, з особливим успіхом у Великобританії, США, Франції, Австралії².

При наданні державної соціальної допомоги у ФРН враховують усі доходи заявника і членів його сім'ї за винятком так званої вільної суми. Якщо межа доходу лежить нижче рівня прожиткового мінімуму, то соціальне відомство доплачує лише різницю. Якщо дохід дорівнює прожитковому мінімуму або трохи його перевищує, виплачуються тільки одноразові допомоги.

Доходом є всі грошові надходження або надходження в іншій формі, які можна перевести в гроші, за винятком соціальної допомоги, деяких пенсій і допомог. У дохід включаються: заробітна плата (оклад, гонорар), допомога з безробіття, кредити, допомога на дітей, допомога на освіту, безкоштовне проживання і харчування, доходи від здавання в найм житлової площі, що належить одержувачу, доходи від оренди, пенсія, аліменти, доходи від здавання квартири в піднайм, житлова допомога, проценти. Соціальне відомство має на увазі наявність доходу і в тому випадку, якщо одержувач допомоги має автомобіль. Проте якщо одержувач може переконливо довести, що всі пов'язані з утриманням автомобіля витрати (страховка, податок, бензин, ремонт) становлять незначну суму, яку він покриває виключно за рахунок економного використання одержуваної соціальної допомоги, то підозра в наявності доходу

¹ Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 34.

² Там само.

Таблиця 4.16

Інструменти забезпечення адресності на підставі оцінки особи заявника

Спосіб перевірки	Дані	Критерії відповідальності, які дають право на отримання соціальної допомоги	Переваги та недоліки методу
Перевірка засобів до існування (ПЗІ)	<ul style="list-style-type: none"> Відомості про дохід і майно, отримані під час опитування заявника. Підтвердження їх довідками, відкритою інформацією, перевірка достовірності 	<ul style="list-style-type: none"> Дохід менше граничного значення доходу, яке відсікає заможніших. Іноді встановлюється вище граничне значення доходу для "виходу" з програми 	<p><i>Переваги:</i> метод може бути дуже точним (особливо у разі звірняння); швидше реагує на зміну обставин у перехідні періоди, наприклад під час кризи.</p> <p><i>Недоліки:</i> потребує належного управління; проблемний у разі неофіційних доходів; може створювати негативні стимули до праці</p>
Перевірка засобів до існування непряним методом (НПЗІ)	<ul style="list-style-type: none"> Альтернативні показники рівня життя. Побудова моделей на основі ОУЖД з метою визначення показників, що корелюються з бідністю, і застосування формули для підрахунку балів. Збирання інформації під час опитувань і відвідувань вдома 	<ul style="list-style-type: none"> Бали = $\alpha + \beta X + \beta Y + \beta Z$. Прогнозовані величини дають змогу визначити вагові коефіцієнти і граничні значення доходу, який дає право на отримання соціальної допомоги 	<p><i>Переваги:</i> корисний у ситуаціях з високим рівнем неофіційних доходів; створює менше можливостей для негативних стимулів до праці; дає змогу охопити різноманітні аспекти бідності (не лише бідність, пов'язану з низькими доходами).</p> <p><i>Недоліки:</i> потребує належного управління; може виникнути необхідність періодичної зміни критеріїв відповідності у міру того, як люди навчаються "грати" з системою; не дає змоги швидко реагувати на зміну обставин (повільніше реагує в кризу)</p>

Закінчення табл. 4.16

Спосіб перевірки	Дані	Критерії відповідальності, які дають право на отримання соціальної допомоги	Переваги та недоліки методу
Гібридна перевірка засобів до існування (ГПЗІ)	Посадує наведені методи	<ul style="list-style-type: none"> • Дає змогу передбачити доходи з використанням: <ul style="list-style-type: none"> – доходу, який легко оцінити; – умовно підрахованих доходів (з використанням замініників або інших методів); – і/або замініників для підтвердження чи перехресної перевірки даних про задекларовані доходи. • Оцінений/прогнозований дохід менше граничного значення доходу, яке відсікає заможніших 	<p><i>Переваги:</i> може бути дуже точним; оптимізує використання інформації; може застосовуватись за умов значного неопційного сектору; створює менше можливостей для негативних стимулів до праці (?); об'єктивний і піддається перевірці; дає змогу швидко враховувати зміни, наприклад під час кризи.</p> <p><i>Недоліки:</i> потребує належного управління</p>

Джерело: Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового банку. – К.: Світовий банк, 2010. – С. 35.

знімається. Використання автомобіля, що належить іншому власнику, як дохід не розглядається¹.

При розрахунку соціальної допомоги (державної соціальної допомоги) із суми доходів враховуються податки, виплати на обов'язкові страховки, необхідні витрати на роботу (робочий одяг, необхідна література, витрати на проїзд), дитячі гроші (у розмірі 10,25 євро при одній дитині й 20,5 при двох і більше дітях), а також так звана вільна сума – 25 % від розміру регулярної ставки. Не можуть розглядатись як дохід насамперед власне соціальна допомога, а також деякі інші допомоги і пенсії. Ці кошти не враховуються при нарахуванні соціальної допомоги і відповідно не зумовляють її скорочення. Це стосується осіб, що мають щомісячну державну соціальну допомогу, тобто поточну й одноразову допомоги. Для тих, хто має право тільки на одноразові допомоги, межі доходу мають трохи інший вигляд. Дохід, що не враховується, дорівнює в такому разі 539,92 євро на сім'ю плюс витрати на квартиру, плюс "сімейна надбавка" – 80 % від регулярної ставки голови сім'ї на дружину та інших членів сім'ї².

У Франції враховуються всі види доходів, незважаючи на те, чи належать вони до зарплати. Можлива ситуація, коли допомога надається людині без достатнього юридичного обґрунтування, але це відбувається як жест солідарності з боку особи або організації, що не має жодних зобов'язань перед адресатом допомоги. Наприклад, людина, котра знає труднощів, одержує допомогу від далекого родича, друга або від добродійної організації. Допоміжний характер соціальної допомоги у Франції вимагає, щоб така допомога була врахована як одне з джерел доходів особи, що претендує на отримання соціальної допомоги, навіть якщо вона має мінімальну періодичність.

Згідно із Законом про соціальну допомогу населенню в Болгарії (1991 р.) особи, що звертаються за соціальною допомогою, не повинні мати ощадних внесків, часток участі, цінних паперів на суму, що втричі перевищує соціальний мінімум, а для пенсіонерів та інвалідів – вшестеро³. При зверненні за допомогою до місцевих органів соціального захисту декларується наявність заощаджень, рухомого і нерухомого майна, вільної житлової площі. Допомога надається в адресному порядку

¹ Ворота в Германию [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vorota.de/web455.AxCMS#Cstart>.

² Там же.

³ Лушникова М. В. Курс права социального обеспечения / М. В. Лушникова, А. М. Душников. – 2-е изд., доп. – М. : Юстицинформ, 2009. – 656 с.

тільки тим, хто за станом здоров'я, а також сімейними та іншими обставинами не може сам задовольнити свої потреби¹. Закон про соціальну допомогу, прийнятий у Болгарії 7 травня 1998 р., включає додаткові жорсткі умови: претендент має єдине житло, не має нерухомості, яка може бути здана, не має надто великих заощаджень. Болгарський закон 2002 р. про сімейні допомоги пов'язує право на щомісячні допомоги на дітей до 18 років з рівнем доходу на члена сім'ї².

У Білорусі середньодушовий дохід громадянина (сім'ї) обчислюється за три місяці, що передують місяцю звернення за державною адресною соціальною допомогою. Розрахунок середньодушового доходу громадянина і доходу сім'ї здійснюється фахівцем органу праці та соціального захисту (центру) в декларації про матеріальний стан громадянина (сім'ї) відповідно до Положення про порядок обліку доходів і розрахунку середньодушового доходу громадянина і доходу сім'ї для надання державної соціальної допомоги³. Наявність майна на правах власності, зокрема такого, що приносить дохід, враховується комісією з надання адресної соціальної допомоги за даними декларації про матеріальне становище громадянина (сім'ї).

Таким чином, у багатьох країнах у дохід включають досить різноманітні кошти, що одержує претендент на державну соціальну допомогу, проте в деяких передбачені "пільгові" умови визначення доходу. Наприклад, у законодавстві ФРН і Болгарії встановлена можливість наявності у заявника певної суми, що не включається до складу доходу. У законодавстві Росії такої можливості не передбачено. Водночас, як і у ФРН, у Росії не включається в дохід державна соціальна допомога, що надається відповідно до законодавства Російської Федерації про державну соціальну допомогу у вигляді грошових виплат і натуральної допомоги. З доходу в Росії виключені одноразові страхові виплати для відшкодування збитку, заподіяного життю і здоров'ю людини, її особистому майну і майну, що перебуває в загальній власності членів її сім'ї, а також щомі-

¹ Ершова И. Б. Реформирование системы социальной защиты населения в восточноевропейских странах / И. Б. Ершова // Труд за рубежом. – 1997. – № 2. – С. 93–104.

² Право социального обеспечения России : учебник / Моск. гос. юрид. акад. ; под ред. К. Н. Гусова. – Изд. 4-е, перераб. и доп. – М. : Проспект, 2007. – С. 616–617.

³ О государственной адресной социальной помощи : указ президента Республики Беларусь от 19.01.2012 № 41 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=1/13263>.

сячні суми, пов'язані з додатковими витратами на медичну, соціальну та професійну реабілітацію відповідно до рішення установи державної служби медико-соціальної експертизи, спрямовані не на підтримку певного рівня життя, а на відновлення здоров'я одержувача¹.

При нарахуванні соціальної допомоги у ФРН, крім обліку доходів, від одержувача очікується, що він спочатку використає майно, що є у нього (грошові накопичення, цінності, які можуть бути продані, тощо). Виняток становлять лише предмети, які неможливо перевести в гроші, і так звані вільні суми. До майна насамперед належать: заощадження в готівці, накопичувальні внески в банках, акції, облігації та інші цінні папери, транспортні засоби, квартири й інша нерухомість, якщо в ній не проживає сам одержувач або його найближчі родичі, коштовності, предмети антикваріату і мистецтва (якщо це не фамільні реліквії). При цьому доволі часто враховується навіть те, що було передано або даровано третім особам з метою виключення цього капіталу при нарахуванні соціальної допомоги. Те саме стосується автомобіля, якщо його власником за документами є будь-хто інший, проте він перебуває виключно у розпорядженні одержувача соціальної допомоги. При цьому одержувач допомоги зобов'язаний докласти максимум зусиль для реалізації своїх прав щодо зазначених доходів. Наприклад, пенсіонер, який живе у ФРН і одержує в Росії пенсію, зобов'язаний подбати про те, щоб реально розпоряджатися цими грошима².

Зрозуміло, і тут є цілий перелік винятків. Наприклад, надання соціальної допомоги не може бути поставлено в залежність від наявності у заявника невеликих готівкових сум. Також виключаються суми, що виділяються соціальними й іншими добродійними організаціями (але у Франції вказані суми включаються в дохід), гроші із субсидійованого державою пенсійного страхування і квартира (розумних розмірів), у якій проживають сам одержувач або його найближчі родичі (батьки або діти), якщо продаж квартири загрожує їх подальшому нормальному існуванню³.

У Франції, так само як і у ФРН, при визначенні права на соціальну допомогу враховується вже наявний капітал, причому як капітал, що вже приносить дохід, так і капітал, що дохід не приносить. Капітал, що при-

¹ Мониторинг социальных программ: практические примеры / А. Л. Александрова, И. В. Беляков, Л. С. Никонова, К. Г. Чагин. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2004. – 69 с.

² Там же.

³ Там же.

носить дохід, відрізняється від непродуктивного капіталу тим, що враховується за тим доходом, який він приносить, навіть якщо його власник не завжди має зі своєї власності прибуток, на який можна очікувати при “доброму” застосуванні цих коштів. Капітал, що не приносить доходу, враховується не за дійсною вартістю, а за теоретично розрахованим прибутком від нього. Проте, як і у ФРН, капітал виключається, якщо є необхідність використання цього майна для життя його господаря.

Підставою для ухвалення комісією з надання адресної соціальної допомоги рішення про відмову в її призначенні в Республіці Білорусь можуть бути наявність і кількість товарів тривалого користування, що не є об’єктивно необхідними для забезпечення нормальної життєдіяльності громадянина (сім’ї), і факт їх придбання протягом року, який передує року звернення за державною адресною соціальною допомогою. Крім того, як зазначалося, наявність майна на правах власності, зокрема такого, що приносить дохід, враховується комісією з надання адресної соціальної допомоги за даними декларації про матеріальний стан громадянина (сім’ї)¹.

У Росії як на федеральному рівні, так і в актах суб’єктів РФ, при визначенні права на державну соціальну допомогу враховують доходи від майна, що належить особі. Крім того, згідно зі ст. 2 Федерального закону № 44-ФЗ облік доходів і розрахунок середньодушового доходу сім’ї і доходу самотньо проживаючого громадянина розраховується на підставі відомостей, зокрема про майно, що належить їм за правом власності. Така норма дублюється в законодавстві багатьох суб’єктів РФ, проте обов’язок використовувати це майно (капітал) для отримання доходу за наявності такої можливості на одержувача державної соціальної допомоги не покладено. Аналогічно із законодавством ФРН: у Федеральному законі “Про державну соціальну допомогу” пропонувалося передбачити обов’язок одержувача допомоги докласти максимум зусиль для отримання доходу з майна, що належить йому (капіталу). Також пропонується передбачити механізм обліку наявного майна і механізм розрахунку теоретичного доходу від його використання або реалізації.

З урахуванням зарубіжного досвіду в Україні необхідно вдосконалити Методику обчислення сукупного доходу сім’ї для всіх видів соціальної допомоги шляхом урахування при обчисленні сукупного доходу для призначення всіх видів соціальної допомоги отриманої заробітної плати (доходу)

¹ О государственной адресной социальной помощи : указ президента Республики Беларусь от 19.01.2012 № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=1/13263>.

та виплат, передбачених системою оплати праці, без урахування загальнодержавних податків та внесків до державних страхових фондів.

Успіх програм, що базуються на перевірці засобів до існування, зумовлений ретельною перевіркою інформації щодо 1) особи заявника та складу сім'ї/домогосподарства, 2) доходу та майна одиниці, яка одержує соціальну допомогу. Інформація у заяві звіряється з довідками, рахунками, поданими заявником, і даними комп'ютеризованої бази даних¹.

Водночас країни зі значним тіншовим сектором використовують непрямі методи оцінювання добробуту, насамперед непрямую перевірку засобів до існування². У програмах на базі НПЗІ право на допомогу визначають з використанням багатовимірного індексу спостережуваних ознак, яким властива висока кореляція з добробутом домогосподарства (з рівнем витрат, доходів). Це зазвичай інформація про місце проживання, тип житла, володіння майном / предметами тривалого користування, освіту, рід занять і дохід дорослих членів домогосподарства та деякі інші дані (інвалідність, стан здоров'я тощо). Ці змінні включаються у композитний бал (індекс) з відповідним ваговим коефіцієнтом, отриманим шляхом регресії. Право на допомогу має домогосподарство з композитним балом, нижчим за граничне значення. Вперше НПЗІ було застосовано у Чилі, пізніше у багатьох країнах Латинської Америки, а тепер цей метод поширений у Туреччині, Вірменії, Грузії, Індонезії та на Філіппінах.

Між двома крайніми методами є проміжний, який поєднує елементи ПЗІ і НПЗІ, – гібридна перевірка засобів до існування. Згідно з моделлю ГПЗІ, у рамках відповідних програм добробут заявника оцінюється на основі показника доходу на одну особу, що дорівнює сумі доходу, який можна перевірити (джерелом його є заробітна плата і соціальні трансферти), та прогнозованого доходу, який не піддається перевірці³.

Модель ГПЗІ використовується у країнах з перехідною економікою: Албанії, Болгарії, Киргизії та Румунії. Так, у киргизькій уніфікованій програмі допомоги сім'ям (програма останнього порятунку) розрахунок доходу сім'ї включає розрахунок сільськогосподарського доходу на підставі площі та типу земельної ділянки, якою володіє домогосподарство. В албанській програмі економічної допомоги враховується можливість отримання доходу від земельної ділянки та домашньої худоби. Ці "кое-

¹ Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 34.

² Там само. – С. 35.

³ Там само. – С. 36.

фіцієнти доходу” встановлені в нормативних актах уряду і час від часу переглядаються. У програмах забезпеченого мінімального доходу, які діють у Болгарії та Румунії, враховують потенційні доходи від ширшого набору продуктивних активів: землі та нерухомого майна, великої рогатої худоби, коней, інших тварин і птиці, які можуть приносити дохід, а також сільськогосподарських механізмів, вантажівок, автомобілів або іншої техніки, яка дає можливість отримання доходу. У Румунії кожна із 41 регіональної адміністрації встановлює мінімальну і максимальну величину доходу для кожного виду активів і кожен з місцевих органів влади встановлює відповідні величини доходу в цьому інтервалі з урахуванням місцевого рівня дохідності відповідних факторів виробництва. Однією з рекомендацій для України є розроблення механізму ГПЗІ, яка дасть змогу здійснювати перевірку (звіряння) офіційних доходів, а доходи, які складно перевірити, оцінювати приблизно¹.

Визначення тих, хто потребує допомоги, передбачає не лише оцінку “коштів” (доходів, активів, непрямих свідчень добробуту, неявних доходів), а й встановлення граничного значення (“порога”) доходу, що уможливає розмежування тих, хто має право на отримання допомоги, і тих, хто такого права не має. Таке граничне значення можна визначити емпірично – наприклад, як межу бідності, розраховану на основі вартості базового споживання продовольчих і непродовольчих товарів. “Поріг” можна визначити і ширше – так, щоб охопити допомогою і близькі до бідних (вразливі) групи населення або осіб із нижчим-середнім рівнем доходів, залежно від завдань конкретної програми допомоги і політичних міркувань щодо прийнятності відповідної програми реформ. Незалежно від встановленого граничного значення доходу “інструменти забезпечення адресності” мають бути стандартними, єдиними і прозорими в усіх випадках, тобто чітко забезпечувати оцінку “коштів”².

Відповідь на запитання про те, який саме вид перевірки засобів до існування є найбільш придатним для застосування в Україні, залежить від низки чинників – насамперед від того, наскільки можна довіряти повідомленим даним про доходи, та від частки доходу, який складно перевіряти, у сукупному доході.

Якщо під час опитування домогосподарства повідомляють занижені дані про свій дохід, при цьому від подання недостовірної інформації ні-

¹ Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 37.

² Там само.

чого не отримуючи і не втрачаючи, то є висока ймовірність того, що подаючи заяву на отримання допомоги, яка передбачає перевірку доходів, вони свідомо занижать свій дохід, розраховуючи отримати більший розмір допомоги.

Ймовірність бути “впійманим” залежить від того, наскільки легко служба соціального захисту може перевірити джерела і суми кожного з доходів. Ця ймовірність висока, наприклад, у випадку всіх видів допомоги, яку виплачують органи соціального захисту, та заробітної плати, отримуваної в офіційному секторі, і досить низька для доходів від сільського господарства та інших видів діяльності у неофіційному секторі. Ця ймовірність залежить також від вартості та ефективності заходів, метою яких є захист системи соціальної допомоги від обману, помилок та корупції.

В Україні частка доходу, який піддається перевірці, – як-от заробітна плата і соціальні трансферти, – значна. У сільській місцевості на дохід, який піддається перевірці, припадають лише дві третини загального доходу домогосподарств. Основним джерелом доходу, який не піддається перевірці, є дохід від сільського господарства (як продаж сільськогосподарської продукції, так і споживання продуктів власного виробництва).

Тому в сільській місцевості для оцінки потенціалу домогосподарств, які займаються сільським господарством, щодо отримання доходів потрібно використати певні елементи непрямих методів перевірки засобів до існування. Поєднання НПЗІ з гібридною перевіркою засобів до існування може виявитися ефективнішим засобом для визначення бідних¹.

В Україні необхідно розробити методологію оцінки доходів від особистих підсобних господарств, відсутність якої особливо відчувається у сільській місцевості. Адже у більшості випадків доходи від особистих підсобних господарств просто не враховуються у доходах населення, на відміну, наприклад, від Росії. Чинний Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 250) та Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми (постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1751), а також Методика обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, що затверджена спільним наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Державного комітету статисти-

¹ Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового банку. – К. : Світовий банк, 2010. – С. 39.

ки України, Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 15.11.2001 № 486/202/524/455/3370 та форма Декларації про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги, затвердженої наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 22.07.2003 № 204 не містять порядку обчислення доходів, отриманих від особистого підсобного господарства, зокрема продуктивного тваринництва, птахівництва, бджільництва.

За чинним законодавством людина має сама написати, який у неї дохід, визначивши самостійно, наприклад, скільки у неї корів і який дохід отримано від цих корів. На думку фахівців, це неправильно – повинні бути нормативні документи, які б давали змогу встановлювати розмір доходів, отриманих від ведення такого підсобного господарства, зокрема від наявності в господарстві поголів'я продуктивної худоби та птиці.

Водночас в інших країнах, наприклад, у Росії, законодавчо встановлено порядок обліку доходів від особистого підсобного господарства у загальному доході сім'ї, який враховується при призначенні щомісячної допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим категоріям громадян. Крім того, в окремих областях Росії є практика, згідно з якою у випадках, коли працездатні члени сім'ї не працюють і не зареєстровані у службі зайнятості, у дохід сім'ї зараховувався “тимчасовий” або “умовний дохід” на кожного непрацюючого працездатного члена сім'ї у розмірі середнього доходу по відповідному регіону¹. Це дає можливість жорстко обмежити доступ до соціальної підтримки осіб, котрі мають тіншові доходи, і сприяє підвищенню адресності надання всіх видів допомоги.

З огляду на викладене, пропонується порядок розрахунку доходу від особистого підсобного господарства, що має здійснюватися на підставі затверджених норм споживання продуктів харчування, включених до прожиткового мінімуму в середньому на одну людину. При цьому доцільно вважати, що сім'я з чотирьох осіб, яка має в особистому підсобному господарстві корову, повністю забезпечує себе відповідно до цих норм молокопродуктами (молоком, сметаною, вершками, сиром, маслом); теля на забій – м'ясопродуктами; вівцю – бараниною і субпродуктами; свиню – свининою, салом і субпродуктами; козу – молоком і сиром; 10 курей – яйцями. Тобто доходи можна прирівняти до витрат на придбання перелічених продуктів харчування.

¹ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 11.07.2005 № 335 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prav.tatarstan.ru/rus/docs/post.htm>.

Витрати на місяць на придбання кожного виду продуктів доцільно розраховувати шляхом множення середньодушового річного нормативу споживання продукту (кг) на ціну за одиницю (ц. од.) і ділення на 12 міс.

Дохід від кожного виду домашньої худоби і курей обчислюється як сума витрат на закупівлю продуктів, якими забезпечує себе сім'я за рахунок їх утримання, помножена на 4 (кількість членів сім'ї). За наявності в сім'ї двох і більше домашніх тварин одного виду і більше 10 курей вказується дохід від реалізації надлишків продукції за даними обліку заявника, але не нижче розрахункового рівня.

Вартісна оцінка продуктів харчування розраховується за затвердженими нормами споживання і середніми цінами в регіоні.

Нормативи доходів від продукції тваринництва розраховують окремо за кожним видом тварин: від однієї корови, одного теляти, однієї свині, однієї кози, одного коня, 10 курей, 10 кролів, однієї бджолої сім'ї.

Чистий дохід розраховується як різниця між доходами та витратами на кожне поголів'я худоби:

$$Ч = Д - З,$$

де $Ч$ – чистий дохід з однієї голови худоби; $Д$ – валовий дохід з однієї голови худоби; $З$ – витрати на утримання однієї голови худоби.

Витрати на утримання худоби, свиней, птиці, кролів, бджіл складаються з витрат на корми, мінеральні добавки, транспортних витрат та ін.

Валовий дохід – це отримана продукція, оцінена у вартісному виразі за середньорічною ціною її купівлі в регіоні.

Норми витрат на утримання худоби, свиней, кролів, птиці, бджолиних сімей і їх вартісна оцінка, а також норми виходу продукції тваринництва та ціни на неї мають братися з оперативної інформації відповідних місцевих органів влади.

Треба визнати, що сьогодні працівники відповідних уповноважених органів не мають необхідних важелів для ретельної перевірки рівня доходів одержувачів як при визначенні їх права на соціальну допомогу, так і при здійсненні контролю за зміною рівня доходів протягом усього періоду її виплати.

Крім того, є ще одна причина того, що такі перевірки ускладнені, а у фахівців немає стимулів підвищувати ефективність своєї роботи в цьому напрямі. Наявний певний ризик, що вони можуть спробувати самостійно звести додаткові (неформальні), адміністративні бар'єри на шляху до програми для тих, хто, на їх погляд, навмисно занижує свої доходи, щоб отримати допомогу. Ступінь суб'єктивізму в прийнятті рішень буде тим

вищим, чим складніше підтвердити або спростувати подану інформацію. Крім того, здебільшого перевірки відомостей, наданих заявниками, не мають системного характеру, а відбуваються на рівні міжособистісних контактів між фахівцями різних відомств. У цих умовах фахівці змушені витратити значні час і сили на подолання міжвідомчих бар'єрів, що шкодить роботі з населенням та інформаційно-роз'яснювальній діяльності. Зрозуміло, що фахівці прагнуть всіляко ухилитися від перевірок, розуміючи, що, найімовірніше, їх зусилля будуть марними.

Затвердження методології оцінки реальних доходів від ведення особистого підсобного господарства дасть можливість запобігти включенню до програми адресної соціальної допомоги осіб, які насправді не є незможними, тобто сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних видатків за такими програмами.

Експертами МОП визначено такі потенційні виклики процесу впровадження адресних механізмів соціального захисту¹:

- 1) адресні соціальні виплати надаються тільки окремим вразливим верствам населення (у світовій практиці зазвичай із низькими рівнями доходів) та не враховують динамічного та структурного характеру бідності й не стають вагомою перепорою на шляху її поширення. Для усунення цих недоліків до переліків бенефіціарів адресних соціальних виплат слід включити соціальні групи які перебувають на межі ризику потрапляння до вразливих верств населення;
- 2) упровадження адресних механізмів соціального захисту населення є складним процесом, що може супроводжуватися помилками включення (надання соціальних послуг особам або домогосподарствам, що не входять до цільової групи, у зарубіжній практиці така ситуація визначається, як “виток коштів”) та виключення (неотримання соціальних виплат особами або домогосподарствами, що входять до цільової групи, у зарубіжній практиці така ситуація визначається як “недостатнє покриття цільової групи”)². Разом з тим,

¹ Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

² *Галлагер Дж.* Ключевые вопросы адресной социальной поддержки населения в странах СНГ / Дж. Галлагер ; подг. для Междунар. конф. “Реформа системы социальной защиты в странах СНГ” (Москва, 15–16 ноября 2000 г.) – 24 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.logincee.org/file/5409/library.

- не всі методи адресності соціального захисті підходять для всіх видів соціальних виплат;
- 3) у певних країнах запровадження адресних механізмів соціального захисту є надто витратним та становить значну частину загальної вартості програми. Ці проблеми можуть виникати за умови відсутності фактичних даних про кількість бенефіціарів адресних соціальних програм;
 - 4) введення адресних механізмів соціального захисту потребує транспарентності процесу їх впровадження, що дають змогу залучити цільові групи населення до їх формування, знизити ймовірність опору реформам та визначити його як антикорупційний механізм захисту¹.

Проте зазначені виклики не зменшують вагомості адресного підходу в запропонованих сучасних напрямках модернізації соціального захисту в Україні. Адресні програми соціального захисту поширюються на меншу кількість осіб, які отримують соціальну допомогу, ніж універсальні програми (оскільки включають тільки цільове коло осіб) та, як наслідок, є більш дієвими, сприяють зменшенню рівня бідності, нерівності за доходами, а також потребують менших обсягів фінансування та підсилюють економічну стійкість систем соціального захисту.

Насамкінець зауважимо, як доводить вітчизняний та зарубіжний досвід, універсальних моделей соціального захисту та оптимальних алгоритмів їх модернізації, придатних для всіх країн, не існує. В Україні слід сформувати власну модель модернізації соціального захисту населення, яка враховуватиме особливості історичного періоду, демографічної структури населення, циклічності економічного розвитку країни, з огляду на потенційно можливі фінансово-економічні кризи та рецесії у середньо- та довгостроковій перспективі, регіональну специфіку соціально-економічного розвитку, ментальність населення України тощо.

¹ Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М. : МОТ, 2011. – 295 с.

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

5.1. БЮДЖЕТНЕ ІНВЕСТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВПЛИВУ НА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК КРАЇНИ НА ІННОВАЦІЙНІЙ ОСНОВІ

Президентом України 6 квітня 2011 р. ініційовано інвестиційну реформу, метою якої є зміцнення інвестиційного потенціалу країни, створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, а також удосконалення адміністрування бюджетних інвестицій у розвиток української економіки. Необхідно підкреслити, що результатом бюджетних інвестицій не обов'язково є отримання прибутку, а найчастіше метою їх здійснення є створення соціального ефекту. Таким чином, зростає необхідність удосконалення та реформування підходу до планування, реалізації та контролю державних інвестицій.

Реалізація плану дій на 2013 р. у вирішенні питань удосконалення управління державними фінансами в Україні закладає міцне підґрунтя до підвищення ефективності, зокрема державних інвестицій.

У вітчизняній та зарубіжній практиці є значна кількість підходів до визначення бюджетних інвестицій. Поняття державних інвестиційних видатків може трактуватися в різних аспектах:

- державні видатки на розвиток інфраструктури, насамперед транспортної та житлово-комунальної;
- всі видатки державного бюджету на капітальні блага;
- видатки державного бюджету, а також компаній, що перебувають у державній власності, здійснювані за рахунок державних дотацій на капітальні блага;
- усі видатки державного бюджету, що впливають на сукупну продуктивність факторів економічного зростання в довгостроковому періоді.

Згідно з Бюджетним кодексом України інвестиційна програма (проект) – це комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, які виконуються з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій¹.

Українські та російські вчені здебільшого розглядають бюджетні інвестиції як капітальні видатки. Так, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України визначає бюджетні інвестиції як інвестиційні кошти, спрямовані на створення або відновлення основних фондів, джерелом яких є Державний бюджет України, бюджет Автономної Республіки Крим, інші місцеві бюджети, власні та позичкові кошти державних підприємств, установ та організацій².

Заслуговує на увагу визначення В. Федосова: бюджетні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді фінансування капітальних вкладень, проектного фінансування конкретного інвестиційного проекту та придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством.

Підсумовуючи погляди вітчизняних учених, можна запропонувати таке визначення: бюджетними інвестиціями є видатки з державного та місцевих бюджетів, які спрямовуються на фінансування державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку, на програми розвитку окремих регіонів, галузей економіки, на фінансування інвестиційних проектів та на придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством.

У російському законодавстві під бюджетними інвестиціями розуміють кошти бюджетів, що надаються діючим або створюваним підприємствам, результатом надання яких є встановлення права власності державного органу на відповідне підприємство або на майно інших юридичних осіб. Тобто ключовим елементом бюджетного інвестування є отримання права власності, яке за умови ефективної діяльності підприємства дасть змогу отримати економічну вигоду.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

² Про затвердження Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21.10.2005 № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.

У зарубіжній практиці бюджетні інвестиції виступають як видатки розвитку, націлені на підвищення економічної активності приватного сектору. Інвестиційна діяльність держави є вагомим інструментом економічного зростання, оскільки не лише спрямовується на підвищення рівня життя, а й створює стимули для залучення приватних інвестицій у економіку.

Однією з основних проблем у сфері державних інвестицій у країнах із низьким рівнем доходу на одну особу є слабка віддача від інвестування як у сферу матеріального виробництва, так і в соціальні проекти. Це відбувається, головним чином, через обмеженість інформації у процесі відбору проектів та їх реалізації, неефективний розподіл ресурсів між проектами та низький рівень технічної експертизи проектів. Приватні інвестиції також мають низький рівень віддачі внаслідок відсутності відповідної бази, що закладається за допомогою державної підтримки. Створення бази для приватних інвестицій за допомогою державних називається “інвестиціями у процес інвестування”¹.

Упровадження державних інвестиційних програм доцільно здійснювати у розрізі проектів, що виокремлюватимуться у їх межах. Оскільки проектний менеджмент – ефективний інструмент контролю, реалізації та моніторингу результатів проекту, його використання особливо необхідне в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

Держава виступає як суб’єкт інвестиційної діяльності через свої інститути, господарські товариства (компанії) та корпорації, фінансово-кредитні установи, інших функціональних учасників. Загалом державне інвестування охоплює галузі та виробництва, продукція яких має загальнонаціональний характер та які найближчим часом не підлягають приватизації: оборонна галузь, окремі об’єкти загальнодержавної інфраструктури (магістралі, термінали тощо).

У вітчизняній економічній практиці бюджетні інвестиції входять до складу видатків розвитку, структуру яких у розрізі функціональної класифікації зображено на рис. 5.1.

Структуру інвестицій в основний капітал за джерелами фінансування подано на рис. 5.2.

¹ *Collier P. Managing Resource Revenues: Lessons for Low Income Countries / P. Collier, A. Venables [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economics.ox.ac.uk/members/tvenables/images/stories/unpublishedpapers/managerev.pdf>.*

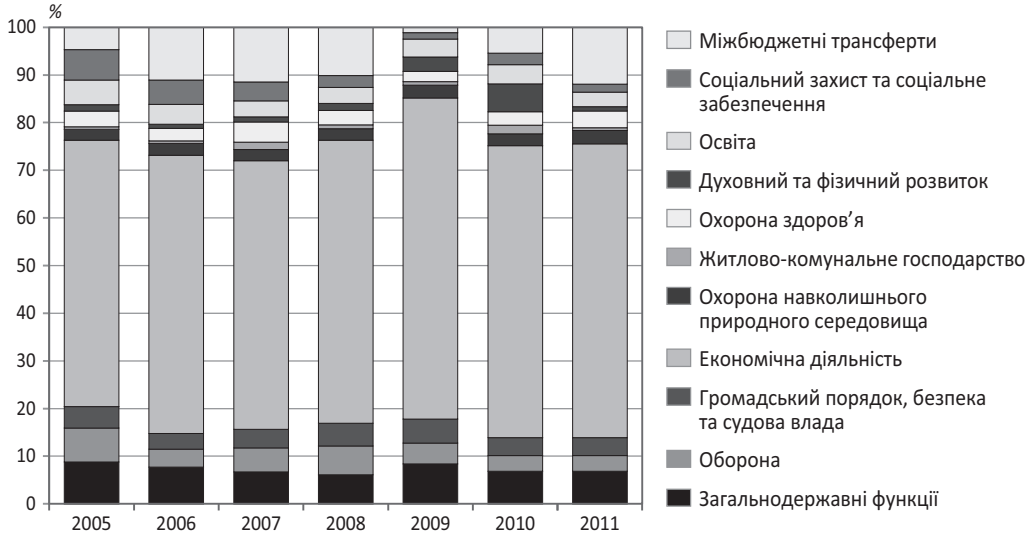


Рис. 5.1. Динаміка структури видатків розвитку в розрізі функціональної класифікації

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

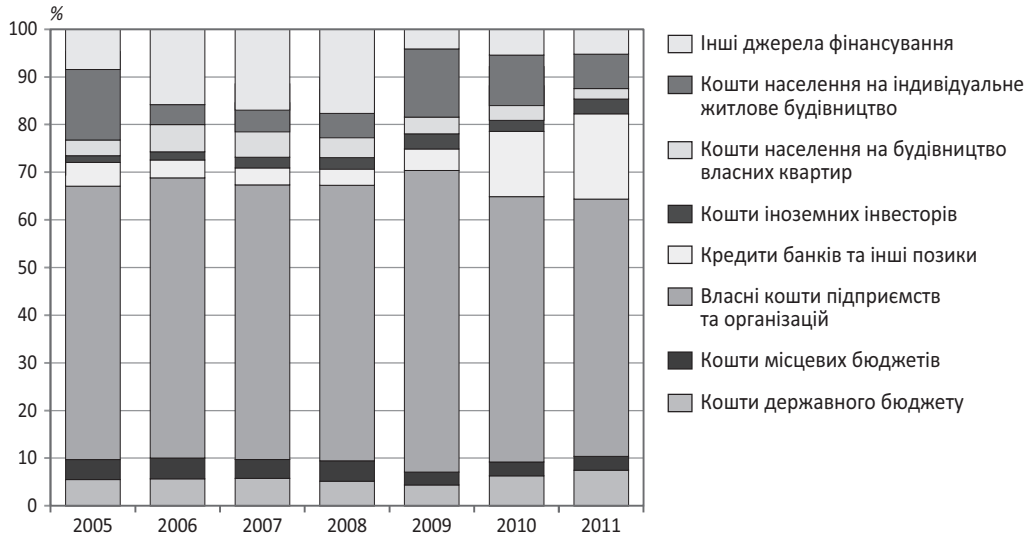


Рис. 5.2. Динаміка структури інвестицій в основний капітал за джерелами фінансування

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Як бачимо з рис. 5.2, у джерелах фінансування капітальних інвестицій найбільшою є питома вага власних коштів підприємств та організацій. Питома вага коштів державного бюджету у фінансуванні капітальних інвестицій мала тенденцію до зростання, та вже в 2011 р. становила 7,5 %.

Законодавча база є важливим інструментом реалізації інвестиційної діяльності держави. До основних законів, які визначають і регламентують інвестиційну діяльність, належить Закон України “Про інвестиційну діяльність”¹, в якому наведено загальне визначення інвестицій та основні положення щодо інвестиційної діяльності в Україні.

Згідно із Законом України “Про інвестиційну діяльність” державне регулювання інвестиційної діяльності передбачає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності та контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

Виокремлення бюджетних інвестицій як особливого виду інвестицій зумовлено можливостями держави за рахунок участі в інвестиційних процесах здійснювати національну стратегію розвитку економіки країни.

У ст. 2 Закону України “Про інвестиційну діяльність” зазначається, що інвестиційна діяльність проводиться на основі державного інвестування, здійснюваного органами влади і органами управління України, АР Крим, місцевих рад народних депутатів за рахунок коштів бюджетів, позабюджетних фондів і позичкових коштів, а також державними підприємствами, установами та організаціями за рахунок власних і позичкових коштів. У ст. 7 вказується, що для державних підприємств, які виступають інвесторами за межами України та яким відкрито іпотечний кредит, встановлюється гарантія за цими інвестиціями з боку держави.

Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної та соціальної політики (ст. 11). Воно визначається показниками економічного й соціального розвитку України, державними і регіональними програмами розвитку народного господарства, державними і місцевими бюджетами, передбачуваними в них обсягами державного фінансування інвестиційної діяльності. У ст. 12 вказується, що державне регулювання інвестиційної діяльності включає управління державними інвестиціями, а також регу-

¹ Про інвестиційну діяльність : закон України від 18.09.1991 № 1560-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

лювання умов інвестиційної діяльності та контроль за її здійсненням усіма інвесторами й учасниками інвестиційної діяльності.

Управління державними інвестиціями здійснюється державними і місцевими органами державної влади й органами управління та включає планування, визначення умов і виконання конкретних дій щодо інвестування бюджетних і позабюджетних коштів. Рішення стосовно державних інвестицій приймають на основі прогнозів економічного та соціального розвитку країни, схем розвитку й розміщення продуктивних сил, цільових науково-технічних і комплексних програм та техніко-економічних обґрунтувань, що визначають доцільність цих інвестицій (ст. 13).

Верховна Рада України затверджує у складі Основних напрямів економічного та соціального розвитку країни обсяги державних інвестицій, здійснюваних за рахунок коштів республіканського бюджету. Однією з форм реалізації державних інвестицій є державне замовлення на виконання робіт у капітальному будівництві (ст. 14). Державна експертиза інвестиційних програм і проектів будівництва виконується комплексно спеціалізованою державною організацією, яка утворюється та діє у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. У разі необхідності експертиза окремих інвестиційних проектів і програм може здійснюватися експертними комісіями, створюваними Верховною Радою України.

Важливим положенням Закону України “Про інвестиційну діяльність” є визначення інноваційної діяльності. У ст. 3 Закону інноваційна діяльність визначається як одна з форм інвестиційної діяльності, що здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу.

Важливу роль у сфері регулювання інноваційної діяльності відіграє Закон України “Про інноваційну діяльність”, в якому визначено головні напрями державного регулювання інноваційної діяльності. Згідно з п. 1 ст. 3 Закону головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних, екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції.

У ст. 6 Закону вказано, що державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом:

- визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального та місцевого рівнів;

- формування та реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм;
- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності;
- захисту прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності;
- фінансової підтримки виконання інноваційних проектів;
- стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, які кредитують виконання інноваційних проектів;
- встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Згідно зі ст. 7 Верховна Рада України визначає єдину державну політику у сфері інноваційної діяльності та в межах Державного бюджету України, обсяг асигнувань для фінансової підтримки інноваційної діяльності.

Кабінет Міністрів України розробляє та подає до Верховної Ради України пропозиції щодо пріоритетних напрямів інноваційної діяльності як окрему загальнодержавну програму або в рамках програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України відповідно до Бюджетного кодексу України здійснює фінансування пріоритетних напрямів, поданих у вигляді державних програм та інвестиційних проектів. До видатків з Державного бюджету України належать видатки на:

- фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення;
- міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення;
- державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;
- державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікації та інформатики;
- державні інвестиційні проекти;
- інші програми, які мають виключно загальнодержавне значення.

Також правовою основою формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності є Конституція України, Закони України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про спеціальний режим інвестицій-

ної і інноваційної діяльності технологічних парків”, Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки.

У світовій практиці інноваційний розвиток країни вимірюється глобальним інноваційним індексом – узагальненим показником для вимірювання рівня інновацій у країні¹.

Рейтинг країн за даними глобального інноваційного індексу наведено у табл. 5.1.

Таблиця 5.1

Глобальний інноваційний індекс у 2011 р.

Місце	Країна	Загальний бал	Інноваційні витрати	Інноваційна ефективність
1	Швейцарія	63,82	66,07	0,88
2	Швеція	62,12	64,85	0,92
3	Сінгапур	59,64	74,11	0,61
4	Гонконг	58,80	69,77	0,69
5	Фінляндія	57,50	64,71	0,78
6	Данія	56,96	64,57	0,76
7	США	56,57	62,84	0,80
8	Канада	56,33	64,41	0,75
9	Нідерланди	56,31	60,42	0,86
10	Великобританія	55,96	63,66	0,76

Складено за даними: INSEAD та World Intellectual Property Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalinnovationindex.org>.

За глобальним інноваційним індексом за 2011 р. Україна посідала лише 60-те місце у світі, що не можна вважати задовільним результатом. Якщо порівняти ситуацію в Україні з іншими країнами, то інноваційна складова української економіки потребує впровадження стимулюючих заходів. виправити таку ситуацію доцільно шляхом розвитку інноваційного потенціалу України через удосконалення управління державними інвестиційними програмами, що стосуються розроблення та впровадження інноваційних технологій.

Важливим завданням бюджетної політики у сфері розвитку економіки є створення умов для стимулювання інвестиційної активності, насамперед збільшення обсягу інвестиційної діяльності держави, а також недержавних вітчизняних та зарубіжних інвесторів. Ще одне завдання – за-

¹ National Association of Manufacturers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nam.org>.

провадження в Україні середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу складати реальні плани інвестиційної діяльності держави з розподілом за ними відповідних ресурсів для повного забезпечення їх втілення в життя. Розроблення та прийняття таких планів є переходом до вищого ступеня бюджетного планування, а тому потрібно детально обґрунтувати й узгоджувати середньострокові плани з поточними.

Нова редакція Бюджетного кодексу України створює умови для підвищення якості управління бюджетними коштами, забезпечення результативності, ефективності й прозорості їх використання, удосконалення бюджетної системи на всіх рівнях, її стабільності та інвестиційної привабливості, а також унормовує актуальні для державного й місцевих бюджетів питання.

Бюджетна програма є основним елементом реалізації програмно-цільового бюджетування. З метою підвищення ефективності імплементації ст. 21 Бюджетного кодексу України рекомендується здійснити групування інвестиційних програм за певними напрямками, що дасть змогу відстежити реалізацію пріоритетних напрямів стратегічного розвитку, а також виокремити проекти у межах бюджетних програм. Проекти повинні містити детальне описання всіх етапів їх життєвого циклу. Це допоможе візуалізувати здійснення програмних заходів у межах трирічного прогнозу та оптимізувати їх фінансування.

У ст. 38 “Матеріали, що додаються до проекту закону про Державний бюджет України” зазначено, що до таких матеріалів належать не загальні суми показників державних видатків, а переліки та обсяги коштів за державними цільовими програмами, які включено головними розпорядниками коштів державного бюджету до бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України.

Статтею 71 Бюджетного кодексу України до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів зараховано капітальні вкладення і внески органів влади та самоврядування до статутних фондів суб’єктів підприємницької діяльності. У ст. 76 ідеться про додатки до проекту рішення про місцевий бюджет, в яких мають бути представлені переліки інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди, що можна розглядати як інвестиційну діяльність місцевих бюджетів.

У ст. 87 зазначається, що видатки з Державного бюджету України можуть спрямовуватися на державні інвестиційні проекти.

Головною умовою формування бюджетних інвестицій є пошук відповідних джерел у бюджеті, правовою основою цього явища – ухвалення закону про державний бюджет. Перехід до інноваційної моделі розвитку економіки потребує чітко визначених пріоритетних напрямів бюджетного інвестування. Останніми роками інвестиції в основний капітал за рахунок усіх джерел фінансування зросли з 16,6 % ВВП (151,8 млрд грн) у 2009 р. до 18 % ВВП (238,2 млрд грн) у 2011 р. При цьому інвестиції за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів України зросли з 1,18 до 1,64 % ВВП та досягли 10,3 % загального обсягу інвестицій в основний капітал станом на 2011 р.

Останнім часом опубліковано багато досліджень як західних, так і вітчизняних вчених, присвячених підвищенню ефективності бюджетних інвестицій.

Серед досліджень із цієї проблематики українських авторів необхідно виокремити праці Т. Єфименко, В. Гейця, П. Орлова, В. Комарова, І. Луніної, в яких аналізуються проблемні аспекти розвитку механізмів державного фінансування інвестиційної діяльності, обґрунтовуються джерела формування та напрями використання коштів бюджету розвитку, розглядаються питання пріоритетного відбору об'єктів державного інвестування тощо.

Успішне впровадження інвестиційних програм значною мірою залежить від якості регулювання планування, відбору, затвердження, а також процесів виконання та реалізації інвестиційних програм. На етапі виконання чільне місце посідає узгодженість управління бюджетними коштами та моніторингу отриманих результатів програми. Особливої актуальності це набуває у світлі європейської інтеграції України та розширення виробничого потенціалу.

Одним з визначних кроків у напрямі побудови економіки знань в ЄС є ухвалення у березні 2000 р. “Лісабонської стратегії”, спрямованої на розвиток економіки знань в Європі за допомогою сприяння дослідженням, удосконалення політики у сфері освіти, розвитку інформаційних технологій та створення сприятливого “інноваційного середовища”. Мета стратегії – лібералізація європейської системи послуг, ринку транспорту та енергетики, модернізація європейської моделі соціального забезпечення, збільшення зайнятості, реформа системи соціального забезпечення.

Після широкого обговорення напрямів та необхідних заходів щодо досягнення поставлених цілей за участю представників європейських інституцій та професійних європейських асоціацій, держав – членів ЄС

та країн – кандидатів у члени ЄС, а також представників ділових кіл, державних дослідних організацій та фінансових кіл було сформульовано загальні напрями реформ інноваційної політики.

Сутність їх акумульована в документі ЄС “Інвестиції в дослідження: план дій Європи”¹, ухваленому в 2003 р. Розділи цього плану рекомендовані як основні напрями реалізації конкретних заходів, спрямованих на досягнення цілей політики розвитку інновацій.

Перший блок скерований на створення ряду Європейських технологічних платформ, покликаних об’єднати основних учасників інноваційної системи – дослідні організації, промисловість, державні регулюючі органи, споживачів тощо з метою розроблення і реалізації на практиці загальної стратегії в галузі створення, розвитку і використання новітніх технологій в Європі.

Другий блок заходів спрямований на вдосконалення державної підтримки у сфері досліджень і технологічних інновацій. Інвестування в європейські дослідження потребує від підприємств достатньої кількості потужних дослідних колективів, а від державних установ – системи взаємодії з промисловими підприємствами та державної фінансової підтримки, включаючи фіскальні стимули. Мета цих дій – упровадження заходів щодо кар’єрного зростання вчених, узгодженості державних досліджень із потребами промисловості.

Третій блок заходів визначає обов’язкове збільшення обсягу державного фінансування досліджень. У цьому контексті великої ваги набуває реалізація бюджетної політики, спрямованої на створення сприятливого інвестиційного клімату як запоруки стійкого зростання в майбутньому за рахунок пріоритету наукових досліджень. Ці заходи мають скеровуватися на підтримку і всебічний контроль за витрачанням коштів державного бюджету, а також на повне використання можливостей для державної підтримки.

Четвертий блок заходів спрямований на поліпшення умов для досліджень і технологічних інновацій у Європі: захист прав на інтелектуальну власність, регулювання товарних ринків та пов’язаних з цим стандартів, правил конкуренції, фінансових ринків, удосконалення податкових процедур, методів обліку і процесу досліджень та надання звітної інформації.

Роль Європейської Комісії полягає, головним чином, у координації зусиль та підтримки заходів щодо здійснення Плану. Очікується, що

¹ Комиссия Европейского Сообщества. Инвестируя в исследования: План действий для Европы. – Брюссель : СЕС, 2003. – Апрель.

його реалізація значною мірою здійснюватиметься методом “відкритої координації”, який має стимулювати обмін кращим досвідом, а також забезпечити посилений контроль, спрямований на досягнення заявлених цілей.

Метод “відкритої координації”, запропонований Європейською Комісією з метою забезпечення реалізації Лісабонської стратегії, був підтриманий “Європейським керівництвом з інновацій”¹. У рамках цієї програми політики та керівники схем підтримки інновацій отримали доступ до об’єднаної бази даних і статистики у сфері інноваційної політики, досягнутих результатів і тенденцій у країнах – членах ЄС, а також до обміну кращим досвідом у цій галузі через участь у семінарах та публікаціях.

Надалі Європейська Комісія ухвалила ще один важливий документ “Інноваційна стратегія – впровадження знань в практику”, в якому пропонується розвивати і підтримувати, у тому числі, такі методи стимулювання інноваційної діяльності:

- створення і розвиток кластерів (система взаємопов’язаних підприємств, дослідних інститутів, розташованих в одному місці);
- створення та розвиток компаній, що засновуються спільно науково-дослідними інститутами та бізнесом;
- введення на національному рівні податкових пільг для інноваційних підприємств.

Зважаючи на спрямованість державної політики України на євроінтеграцію, доцільним є дослідження можливостей співпраці з європейською науковою спільнотою та сприяння співробітництву наукових та бізнесових кіл у сфері розроблення та впровадження інновацій. У європейських країнах університети та науково-дослідні інститути на їх базі традиційно проводять фундаментальні дослідження. Діяльність університетів стала більш орієнтованою на потреби ринку шляхом створення власних дочірніх компаній для комерціалізації результатів досліджень. Державні науково-дослідні установи та високотехнологічні компанії зосереджуються здебільшого на довгострокових стратегічних дослідженнях. Ключовим фактором розвитку інноваційної діяльності університетів є бюджетне фінансування матеріально-технічної бази дослідних центрів та грантової підтримки винахідництва.

¹ Löwe P. The Innovation Trend Chart – a policy learning tool: TIP Group 17th meeting / P. Löwe ; OECD. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/science/innovationinsciencetechnologyandindustry/1912030.pdf>.

У Німеччині держава відіграє ключову роль у фінансуванні наукових досліджень: до 80 % дослідної діяльності вищих навчальних закладів здійснюється за рахунок фінансування, яке виділяється через гранти п'яти великих наукових товариств.

Окрім того, уряд надає фінансову підтримку розвитку довгострокових і ризикованих досліджень у ключових галузях науково-технічної та виробничо-господарської діяльності за кількома напрямками: фінансування ризикованих проектів з боку держави, що має привернути до них увагу приватних інвесторів, та пряма фінансова підтримка приватних інвесторів.

Велика увага приділяється створенню інформаційного забезпечення інноваційної сфери. Важливим джерелом інформації для отримання нових знань у підприємницькому секторі є Патентне відомство Німеччини.

Провідною установою, що реалізує державну політику в галузі інноваційної діяльності Швеції, є Урядове агентство з інноваційних систем "VINNOVA". Основними цілями його діяльності є:

- забезпечення ефективнішої взаємодії між університетами та дослідними інститутами, з одного боку, і промисловими компаніями, з другого боку;
- стимулювання тих сфер науки та розробок, які вважаються ризиковими, але мають потенціал розвитку в майбутньому;
- посилення підтримки ВНЗ у процесі комерціалізації дослідних результатів.

Утвердження інноваційної моделі економіки визначено ключовим пріоритетом Програми економічних реформ Президента України¹. Процеси інтеграції України у високотехнологічне конкурентне середовище зумовили необхідність формування інноваційної моделі розвитку, в якій роль головного джерела тривалого економічного зростання відіграють наукові надбання та їхнє технологічне застосування. Наука й інновації розглядаються не тільки як фундамент й інструмент підвищення рівня конкурентоспроможності й безпеки, а і як базовий елемент суспільства нового типу, оснований на знаннях².

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua / docs / Programa_reform_FINAL_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

² Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України : в 3 т. Т. 2: Інноваційно-технологічний розвиток економіки / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця, акад. НАН України В. П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б. Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2007. – С. 37.

Згідно зі Стратегією інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів, є низка заходів стимулювання інноваційного розвитку України:

- надання грантів;
- пряме інвестування;
- надання фінансових гарантій;
- стимулювання участі комерційних банків в інвестуванні інноваційної діяльності;
- державне замовлення на розроблення найважливіших новітніх технологій за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки;
- розвиток матеріально-технічної бази наукової та науково-технічної діяльності.

В умовах економії бюджетних коштів реалізація зазначених заходів може бути ускладненою. З метою вирішення такої проблеми варто виокремити сфери інноваційних розробок, що стосуються пріоритетних на сьогодні сфер науки та техніки. З огляду на особливості інфраструктурного розвитку та вимоги сучасного соціально-економічного життя країни, можна вирізнити ряд пріоритетів (табл. 5.2).

Отже, грантові кошти та інші фінансові стимули до інноваційної діяльності мають передусім скеровуватися за цими напрямками. Іншим критерієм відбору може стати розроблення запитів від представників

Таблиця 5.2

Сфери, що насамперед потребують застосування інноваційних технологій

Сфера	Напрямок застосування інноваційних технологій
Транспорт	Розвиток транспортного сполучення на основі принципу економії енергії та зменшення шкідливого впливу на довкілля; транспортні засоби з гібридними двигунами
Енергетика	Розроблення енергозберігаючих технологій та альтернативних джерел енергії
Фармацевтика	Розроблення вітчизняних лікарських засобів, що відповідають світовим стандартам та є фінансово доступними для всіх верств населення

Складено автором.

зазначених секторів із ранжуванням їх пріоритетності згідно з обґрунтуванням технічної потреби в застосуванні інновацій¹.

У сучасних умовах обмеженості можливостей бюджету фінансувати інноваційну діяльність державне втручання має зосередитися на стимулюванні співпраці науки та бізнесу. Тобто держава повинна заохочувати приватний сектор фінансувати інноваційні розробки та впроваджувати їх у виробництво. В Україні слід зміцнювати і розширювати співробітництво науки та бізнесу, створювати сприятливі умови для укладання взаємовигідних контрактів між ВНЗ і компаніями – виробниками товарів і послуг.

Згадана Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів передбачає фіскальне стимулювання суб'єктів господарювання, які:

- використовують частину свого прибутку на фінансування витрат, пов'язаних з науковими дослідженнями і науково-технічними розробками;
- спрямовують власні кошти на підвищення кваліфікації і перепідготовку наукових кадрів;
- надають спонсорську допомогу науковим установам та вищим навчальним закладам для здійснення наукової і науково-технічної діяльності.

Проте якщо розглянути рівень упровадження інновацій в Україні, то спостерігається досить сумна картина: частка підприємств, що впроваджують новітні технології, невпинно зменшується, науково-дослідні університети недостатньою мірою забезпечують інноваціями промисловість країни.

Якщо на початку 2000-х років частка підприємств, що займалися інноваційною діяльністю, зросла з 12 до 16–18 %, то, починаючи з 2003 р., вона спадала, досягнувши мінімального значення 11 % у 2006 р. У 2011 р. цей показник знову зростає до 16,2 %. На фоні припливу іноземного капіталу через перші симптоми іпотечної кризи у США розпочалося активне інвестування в інноваційні проекти, але утримати певний рівень не вдалося. Частка інноваційної продукції у ВВП коливається від 0,03 до 0,06 % (рис. 5.3).

Аналіз тематики “Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних

¹ *Сорокина Г. П.* Разработка механизма стимулирования и поддержки студенческого предпринимательства / Г. П. Сорокина // Непрерывное профессиональное образование в автотракторостроении : матер. 5-й Междунар. науч.-метод. конф. Кн. 4. – М. : Вестник МГТУ “МАМИ”. – 2010. – С. 182–186.

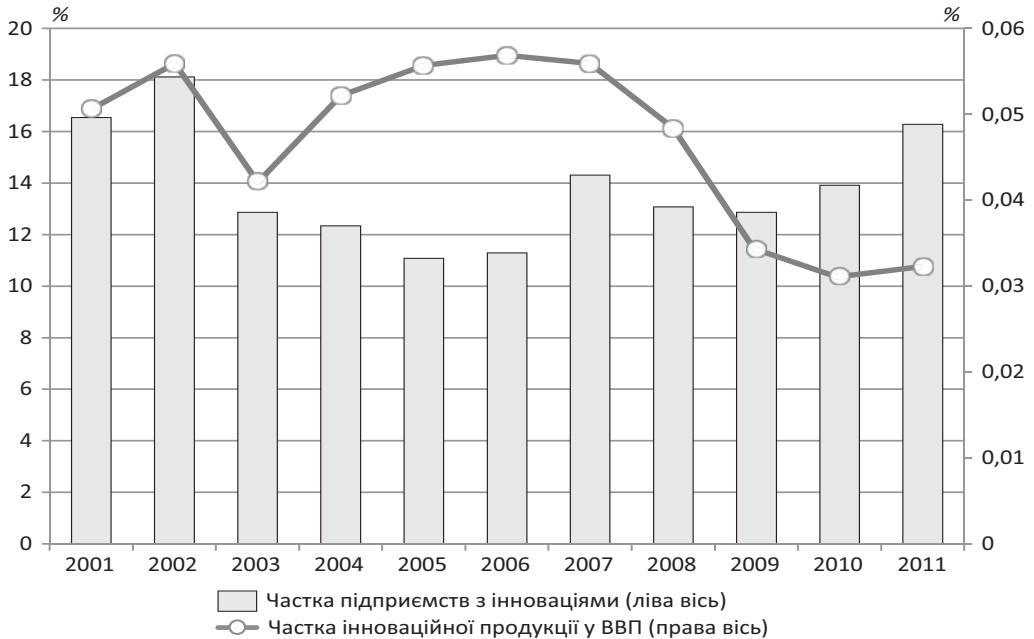


Рис. 5.3. Динаміка інноваційного процесу в Україні

Складено за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

і гуманітарних наук на 2009–2013 рр.” показує, що основні проблеми розвитку української економіки і тематика наукових досліджень, особливо прикладних, потребують взаємоузгодження.

На думку С. А. Лондара, насамперед значного підсилення потребують розділи, пов’язані з фізико-технічними проблемами матеріалознавства, енергетики. Економічна наука має забезпечити аналіз теперішнього фінансово-економічного становища України та запропонувати шляхи формування попиту на інноваційну продукцію, створення нових фінансових механізмів з метою розвитку інноваційної діяльності. Природничі науки повинні дати відповідь на актуальні питання, які постали перед Україною: енергозбереження, створення нових поколінь пристроїв, що акумулюють електроенергію, прискорення досліджень у сфері водневої енергетики, хімічних та біотехнологій¹.

¹ Лондар С. А. Вища школа як фактор сприяння інноваційному розвитку національної економіки / С. А. Лондар, Т. В. Блискавка // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сер. “Філософія. Політологія”. – 2010. – Вип. 94/96. – С. 93–98.

В Україні наукова діяльність здійснюється кількома основними суб'єктами: Національною академією наук, галузевими академіями і науково-дослідними установами, науковими частинами університетів та інститутів, науково-дослідними лабораторіями чи іншими підрозділами на виробничих об'єктах.

Діяльність вітчизняних наукових установ потребує подальшого вдосконалення. Національна академія наук України є однією з найбільших у світі, проте за показником виробленої якісної наукової продукції поступається аналогічним установам іноземних країн (Німеччини, Великобританії, Польщі тощо).

Зазначимо, що бюджетні інвестиції мають спрямовуватись у ті напрями інноваційних розробок, до яких залучити приватні кошти досить важко. Це пов'язано з істотними витратами на фундаментальні дослідження, технічне оснащення дослідних центрів та ресурсомісткість виробництва на початкових етапах. Лауреат Нобелівської премії Дж. Стігліц зауважує, що бюджетні інвестиції у період переходу економіки від рецесії до економічного зростання створюють підґрунтя для підвищення конкурентоспроможності економіки, зростання податкових надходжень у майбутніх періодах та збільшення кількості робочих місць¹.

Інвестування інноваційної діяльності в Україні перебуває на етапі становлення, хоча саме така діяльність може бути суттєвим важелем усунення багатьох кризових явищ: стимулювати розвиток фундаментальної науки; протидіяти втраті наукового потенціалу внаслідок виїзду вчених за кордон; вирішувати екологічні проблеми, сприяти прискоренню конверсії військового виробництва з максимальним ефектом для перетворення технологічних основ цивільного виробництва; забезпечувати структурну перебудову і господарське піднесення регіонів та окремих галузей народного господарства; сприяти розв'язанню проблеми послаблення залежності від імпорту нових технологій та скорочення бюджетного дефіциту і платіжного балансу².

Таким чином, реалізація державних інвестиційних програм є ключовим фактором переходу України до інноваційної моделі розвитку. Бюджетні інвестиції сприяють підвищенню конкурентоспроможності

¹ Comments on Joseph Stiglitz on Inequality [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iwantanewleft.typepad.com/i-want-a-new-left/2012/07/comments-on-joseph-stiglitz-on-inequality.html>.

² Груба Г. І. Реалізація стратегії управління інноваційною діяльністю / Г. І. Груба // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 246–253.

національної економіки за рахунок упровадження інноваційного виробництва, створення нових робочих місць, налагодження міжрегіональних зв'язків. Результатом інвестування державних коштів в інноваційний розвиток також є вдосконалення виробничої та соціальної інфраструктури, підвищення рівня життя населення.

5.2. МЕХАНІЗМ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Однією з актуальних проблем, які стоять перед українським суспільством, є пошук додаткових ресурсів для фінансування пріоритетних інвестиційних проектів у сфері інфраструктури і надання суспільних послуг. Держава зазнає певних фінансових труднощів, що пов'язано не тільки з обмеженістю можливостей бюджету, а й впливом світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. Водночас приватний бізнес не готовий повністю фінансувати інфраструктурні проекти, оскільки, з одного боку, він не має необхідного запасу ресурсів (зокрема фінансових), а з другого – такі проекти містять істотні ризики для нього.

Сучасною прогресивною формою залучення приватного бізнесу до розв'язання суспільно значущих завдань соціально-економічного розвитку на основі розбудови інфраструктури та поліпшення якості надання суспільних послуг є інститут державно-приватного партнерства (ДПП), який передбачає інституційно-організаційне узгодження специфічних різноспрямованих інтересів держави і приватного сектору.

Згідно із зарубіжним досвідом, є три основні етапи розвитку ДПП у країні – підготовка, впровадження, удосконалення. Етап підготовки охоплює вивчення світового досвіду, аналіз чинного нормативно-правового регулювання, визначення конфігурації державної політики у сфері ДПП. На етапі впровадження формується нормативно-правова база ДПП, розробляється методичне забезпечення, створюється спеціальний уповноважений орган, розширюється сфера застосування ДПП тощо. Етап удосконалення характеризується зростанням активності у сфері ДПП та підвищенням рівня складності проектів, передбачаючи подальше покращання нормативно-правового, методичного й організаційного забезпечення ДПП.

Розвиток ДПП в Україні проходить етап впровадження, який характеризується наявністю нормативно-правової бази і методичного забезпечення, але відсутністю системного підходу до державного управління розвитком ДПП і його пілотних проектів.

Незважаючи на несформованість ідеології та єдиного механізму реалізації проектів ДПП, в Україні відбувалися окремі спроби залучення бізнесу до розвитку секторів національної економіки, які не мали системного характеру. За даними Світового банку, в Україні протягом 1990–2011 рр. реалізовано 40 інфраструктурних проектів за участю приватного сектору, загальні обсяги інвестицій у які становили 12,1 млрд дол. США (90 % з них припадало на телекомунікаційний сектор¹). Із цих проектів лише 18 мали ознаки ДПП і були реалізовані у формі концесії, проектів “з нуля”, договорів на управління й оренду.

Серед основних проблем, що гальмують розвиток ДПП в Україні, слід зазначити: низьку інвестиційну привабливість національної економіки та складні умови ведення бізнесу; суперечливе та непослідовне нормативно-правове регулювання відносин ДПП; відсутність ефективного механізму державної підтримки ДПП; складне й непослідовне тарифне регулювання; недостатній рівень підготовки державних службовців і низький рівень обізнаності представників приватного сектору щодо особливостей ДПП; відсутність послідовної державної політики і сформованої системи управління розвитком ДПП; недостатній рівень розвитку системи управління ризиками у сфері ДПП тощо. Подолання цих перешкод можливе за наявності комплексної державної політики, застосування системного підходу до розвитку ДПП.

Дослідженню проблем фінансового забезпечення інвестиційних проектів в інфраструктурній сфері, зокрема на засадах ДПП, в Україні присвячені праці вітчизняних науковців: Б. Кваснюка, В. Беседіна, Т. Єфименко, Б. Піріашвілі, І. Луніної, А. Соколовської, К. Павлюк, І. Запатріної, О. Степанової, І. Богдана, І. Іголкина, О. Пильтя, К. Андрющенко, Г. Власенка, Н. Галазюк та ін.

Водночас не розв'язано низку проблем, пов'язаних із підвищенням ефективності державного фінансування спільних з приватним сектором інвестиційних проектів на основі вибору оптимальних форм державної участі, використання сучасного інструментарію фінансового забезпечення та управління проектами розвитку інфраструктури і надання суспільних послуг.

Фінансова спроможність проектів ДПП визначається інвестиційним потенціалом приватного сектору, фіскальним простором держави, кредитною спроможністю фінансових інституцій, а також ефективністю вза-

¹ Private Participation in Infrastructure Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97.

ємодії учасників проектів. З огляду на це доцільно розглядати формування механізму фінансового забезпечення проектів ДПП у макро- і мікроекономічному аспектах з урахуванням масштабу й специфіки управління проектами на державному та місцевому рівнях.

Макроекономічний аспект фінансового забезпечення інвестиційних проектів за участю держави передбачає дослідження комплексу питань, пов'язаних з ефективністю прямого державного фінансування державних інвестиційних проектів і механізму державної фінансової підтримки проектів за участю приватного сектору. Основними напрямками формування дієвого механізму фінансового забезпечення інвестиційних проектів за участю держави у макроекономічному аспекті є:

- підвищення ефективності використання бюджетних коштів та уникнення фіскальних ризиків при фінансуванні проектів ДПП;
- активізація залучення фінансових інститутів розвитку до фінансування проектів;
- удосконалення сучасного інструментарію довгострокового фінансування проектів ДПП.

Підвищення ефективності використання бюджетних коштів при фінансуванні проектів ДПП

Одним із ключових завдань бюджетної політики у середньостроковій перспективі є істотне підвищення ефективності використання бюджетних коштів шляхом удосконалення методичного та організаційно-правового забезпечення управління бюджетними видатками. Переорієнтація бюджетної системи на досягнення кінцевих цілей соціально-економічного розвитку країни потребує ефективнішого застосування державних цільових програм як дієвого інструменту розв'язання стратегічних завдань держави на основі програмно-цільового методу (ПЦМ) управління. У практиці управління державним бюджетом значного поширення у світі (Австралія, Казахстан, Канада, Нова Зеландія, Росія, Узбекистан, Франція, Швеція та ін.) набув ПЦМ, який забезпечує прямий взаємозв'язок між економічними цілями держави, що мають середньо- та довгостроковий характер, і видатками в межах бюджетних програм¹. Про-

¹ Плескач В. А. Інноваційна складова у застосуванні програмно-цільового методу // Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 3: Бюджетне планування і прогнозування на середньострокову перспективу – інноваційна складова управління у сфері державних фінансів/ ДННУ “Акад. фін. управління” ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 65–74.

грамно-цільове планування зосереджує увагу на результатах, які мають бути досягнуті, і на способі їх досягнення з урахуванням ресурсних обмежень, визначає підходи до управління результатами бюджетних програм шляхом посилення відповідальності учасників бюджетного процесу, забезпечує його прозорість і поліпшує ефективність використання бюджетних коштів.

В Україні цей метод реалізується на базі трирічних бюджетних прогнозів, забезпечуючи здійснення контролю за результатами виконання бюджету і досягненням поставлених цілей, посилення відповідальності та ефективності діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Водночас застосування середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні ускладнюється відсутністю системи узгодження стратегічних пріоритетів регіонального розвитку із загальнодержавними пріоритетами, а також стратегічних регіональних пріоритетів із середньостроковими планами розпорядників головних коштів¹.

Незважаючи на те, що протягом періоду трансформації національної економіки ПЦМ було адаптовано до ринкових умов, йому притаманна низка недоліків, серед яких відсутність директивного планування, економічні втрати, диференціація джерел фінансування тощо². На практиці відбувається розпорошення бюджетних коштів, оскільки немає чітко визначених пріоритетів. Унаслідок постійної нестачі бюджетних коштів заходи державних цільових програм фінансуються не повною мірою, а їхня результативність виявляється низькою. Це свідчить про необхідність істотних змін у підходах до визначення проблем, які планується розв'язувати за допомогою державних цільових програм, щоб запобігти розпорошенню коштів, забезпечити достатнє фінансування.

На теперішньому етапі розвитку бюджетних відносин в Україні бюджетним програмам бракує "проектності", або чіткішої орієнтації на результат. Необхідність прискорення розвитку інфраструктури національної економіки зумовила доцільність перегляду процесу реалізації та фінансування інвестиційних проектів з метою концентрації ресурсів дер-

¹ Плескач В. А. Інноваційна складова у застосуванні програмно-цільового методу // Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 3: Бюджетне планування і прогнозування на середньострокову перспективу – інноваційна складова управління у сфері державних фінансів/ ДННУ "Акад. фін. управління" ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – С. 65–74.

² Иванова Е. В. Финансирование национальных проектов: состояние и перспективы : дис. ... канд. экон. наук / Е. В. Иванова ; Ин-т экономики РАН. – М., 2009.

жави та приватного сектору для досягнення поставлених у проектах цілей. Результатом такого перегляду може бути програмно-проектний метод фінансування, що належить до методів фінансово-ресурсного забезпечення, який поєднує переваги проектного та програмно-цільового підходів, узгоджуючи цілі плану з ресурсами за допомогою програм.

Метод *програмно-проектного фінансування* (ППФ) доцільно застосовувати під час реалізації державних інвестиційних проектів на макrorівні, оскільки він дає змогу враховувати їхню специфіку – систему програмних заходів, здійснюваних у вигляді конкретного проектування у сфері суспільного розвитку країни. ППФ допомагає сконцентрувати фінансові ресурси держави та приватного сектору на досягненні запланованих кінцевих результатів, впливати на економічні процеси, не порушуючи дію ринкового механізму, а також передбачає активне співробітництво держави та бізнесу для досягнення стратегічних цілей розвитку країни на засадах ДПП¹.

У цьому контексті важливим напрямом формування механізму фінансового забезпечення ДПП є планування видатків бюджету на весь термін реалізації інвестиційних проектів ДПП з урахуванням динаміки цін і джерел пільгового оподаткування відповідно до затверджених бюджетних програм.

Інший ключовий напрям розвитку механізму фінансування проектів ДПП – поліпшення ефективності надання державної підтримки. Така підтримка може передбачати: пряму фінансову підтримку через субсидії; відшкодування витрат на будівництво, участь у тендері, утримання об'єктів ДПП в належному стані; інвестиції у статутний капітал; використання податкових важелів для стимулювання інвестицій, впровадження механізмів державного кредитування та страхування імпорту інвестиційного обладнання; відшкодування плати за надані споживачам послуги через державний бюджет; надання державних гарантій за кредитами, відшкодування втрат унаслідок коливань обмінного курсу, взяття зобов'язань із придбання продукції тощо.

Особлива роль у наведених формах державної підтримки належить державному фінансуванню, державним гарантіям та відшкодуванню процентів за кредитами. Можливості державного фінансування визначаються передусім масштабом фіскального простору, але досвід реаліза-

¹ Черевиков Є. А. Особливості державного фінансування інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства / Є. А. Черевиков // Наукові праці НДФІ. – 2012. – Вип. 1 (58). – С. 29–38.

ції інвестиційних проектів на засадах ДПП у країнах, що розвиваються, свідчить на користь великих обсягів прямого державного фінансування. Так, частка державних інвестицій у проекти ДПП в Індії коливається від 26 % (порти, аеропорти) до 97 % (водопостачання та водовідведення). В енергетичному секторі ця частка сягає від 74 % в електроенергетиці до 82 % у газопостачанні¹.

Крім прямого фінансування, держава може надавати гарантії за активами, відповідно до яких уряд зобов'язаний за певних умов придбати у свого партнера по проекту ДПП об'єкт за ціною, яка б забезпечувала мінімальну або заздалегідь узгоджену дохідність².

Важливим джерелом фінансування проектів ДПП також є субординовані позики, які передбачають погашення зобов'язань після виплат боргу провідним кредиторам та інвесторам (пріоритетний борг), але до розподілу прибутку між інвесторами. Субординоване фінансування здійснюється переважно за фіксованою процентною ставкою, яка перевищує вартість пріоритетного боргу³.

Відповідно до гарантій повернення боргу уряд бере зобов'язання погасити будь-який короткостроковий дефіцит, пов'язаний з основними платежами та виплатою процентів. Уряд також може гарантувати дохідність на мінімальному рівні або надати компенсацію приватній компанії, якщо її дохід нижчий за рівень рентабельності (гарантії доходу). Межа здебільшого встановлюється на 10–30 % нижче за рівень прибутку, розрахований на етапі бізнес-планування.

У деяких випадках уряд може надавати гарантії обмінного курсу – компенсацію приватному партнеру витрат обміну валют, якщо вони перевищують певне граничне значення.

Гранти та субсидії використовуються державою у соціально значущих секторах економіки у разі нерентабельності приватних компаній або перегляду умов договору ДПП через низьку прибутковість проекту.

Найвигіднішими для приватного партнера є форми підтримки, які забезпечують потоки доходу на ранніх стадіях експлуатації об'єкта. У таких випадках надання мінімальних гарантій доходу може бути достатньою

¹ Public-Private Partnerships in Infrastructure Days 2008 / ed. by P. Saragiotis ; PPP Program, World Bank Institute. – Washington D.C., 2009. – 124 p.

² Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; ГУ ВШЭ. – М., 2010. – 287 с.

³ Йескомб Э. Р. Принципы проектного финансирования / Э. Р. Йескомб ; пер. с англ. И. В. Васильевской ; под общ. ред. Д. А. Рябых. – М. : Вершина, 2008. – 488 с.

умовою для участі приватного сектору у проєкті. Водночас уряди намагаються уникати субсидій та грантів, оскільки вони послаблюють стимули приватних компаній до підвищення ефективності й не завжди відповідають задекларованим цілям скорочення бюджетних видатків.

До основних проблемних питань державної підтримки ДПП в Україні належать: однорічне бюджетне планування та щорічна зміна напрямів і пріоритетів фінансування бюджетних програм, а отже, відсутність гарантій продовження терміну їх реалізації на строк виконання проєкту ДПП; невизначеність методології надання бюджетної підтримки в межах реалізації ДПП, невідповідність принципів і підходів у цій сфері міжнародним нормам; обмежені можливості отримання державних гарантій для реалізації проєктів ДПП на місцевому рівні (платність, зустрічні гарантії, неможливість залучення бюджетних коштів для повернення кредиту).

З метою вдосконалення механізму надання державної підтримки проєктам ДПП доцільно запровадити щорічне затвердження розмірів державної фінансової підтримки таких проєктів з урахуванням результатів їхньої реалізації на основі запровадження реєстру інвестиційних проєктів ДПП, у якому визначатимуться розмір і форма державної підтримки.

Активізація залучення інститутів розвитку до фінансування проєктів ДПП

З метою підвищення ефективності системи управління ДПП державі слід будувати відносини з міжнародними інститутами розвитку й активніше формувати національні інститути розвитку, діяльність яких повинна орієнтуватися на пріоритети інноваційного оновлення економіки з використанням сучасних підходів до управління ризиками. Інститути розвитку мають упроваджуватися з дотриманням вимог фінансової стійкості, диверсифікації ресурсів і зниження інвестиційних ризиків, уникнення адміністративного впливу й ризиків корупції.

Значне поширення проєктів ДПП у світі певною мірою пояснюється активною роллю міжнародних (зокрема фінансових) організацій, про що свідчать статистичні дані Міжнародного валютного фонду. На 2009 р. у базі даних МВФ містилася інформація про 1773 інфраструктурні проєкти ДПП, реалізовані за безпосередньою участю міжнародних організацій¹. Найактивнішими з них були: Міжнародна фінансова корпорація (МФК), Інтерамериканський банк розвитку, Багатостороннє агентство

¹ Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure, IMF, WP/06/09.

гарантування інвестицій (БАГІ), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Азійський банк розвитку, частка яких становила відповідно 42,6; 13; 8,9; 8,8; 7; 5,8; 3,7 %. Наведені дані свідчать про винятково важливу роль групи Світового банку, до складу якої з названих організацій входять МФК, БАГІ, МБРР, а їхня сукупна питома вага в інфраструктурних проектах ДПП сягає 57,3 %.

Участь цих організацій у проектах ДПП зводиться переважно до трьох видів діяльності – консультування, фінансування і мобілізація капіталу. При цьому деякі міжнародні організації (міждержавні та приватні) надають у таких проектах лише консультативні послуги (зокрема, Європейська економічна комісія при ООН), які також передбачають поширення досвіду реалізації проектів шляхом організації конференцій, семінарів та круглих столів.

Європейськими лідерами за масштабами залучення до реалізації інфраструктурних проектів на засадах ДПП є МФК та ЄІБ. Так, МФК бере участь у 165 проектах, залучивши капітальних інвестицій на суму більш як 8 млрд дол. США¹. У сфері консультування МФК зазвичай зобов'язується вести проект до моменту визначення переможця тендера та укладання фінансових договорів. У сфері фінансування МФК може запропонувати до 50 % фінансового забезпечення проекту (для проектів “з нуля” – до 25 %), решта коштів залучається шляхом синдикованого та паралельного кредитування.

Діяльність Європейського інвестиційного банку, покликаною поліпшити якість надання публічних послуг у країнах Європи на основі залучення приватного сектору, орієнтована на довгострокові інфраструктурні проекти ДПП. Зокрема, лівова частка кредитів (58 %), які надаються ЄІБ, припадає на проекти з терміном реалізації 20–25 років². ЄІБ віддає перевагу сферам транспортної інфраструктури, освіти, охорони здоров'я та екології.

В Україні у межах реалізації суспільно значущих інвестиційних проектів найбільшою мірою розвивається співробітництво з такими міжнародними фінансовими організаціями, як МБРР, БАГІ, МФК, Міжнародна асоціація розвитку, ЄБРР, ЄІБ, Чорноморський банк торгівлі та розвитку.

¹ Пономарева А. Опыт IFC в проектах ГЧП / А. Пономарева // Круглый стол ТППУ: ГЧП в инфраструктурных проектах. – К., 2009.

² The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs), 15 July 2004.

Роль національних фінансових інститутів розвитку (універсальні та спеціалізовані банки розвитку, експортно-імпорتنі банки, державні венчурні й лізингові компанії, інноваційні фонди, фонди й агентства регіонального розвитку тощо) у розбудові інституту ДПП полягатиме не лише у фінансовій, а й у консультативно-інформаційній підтримці проектів.

Певні функції інститутів розвитку в Україні виконують організації та підприємства, які належать до категорії інноваційної інфраструктури, однак їхній фактичний вплив на інвестиційну та інноваційну діяльність загалом і ДПП зокрема є незначним. Низька ефективність вітчизняних аналогів інститутів розвитку зумовлена непослідовністю економічної політики держави в частині створення інституціонального середовища, сприятливого для активізації інвестиційних та інноваційних процесів. До найактуальніших проблем у цьому напрямі можна зарахувати: відсутність у вітчизняному законодавстві поняття інститутів розвитку як особливих державних або державно-приватних утворень, закріплення їх нормативно-правового статусу, переліку завдань, функцій і повноважень; скасування або зупинення дії податкових і митних пільг для інститутів розвитку; недостатність фінансування й пов'язане з цим невиконання визначених законодавством заходів, спрямованих на розбудову інфраструктури національної економіки; нерозвинута система венчурного фінансування тощо.

Подальше впровадження фінансових інститутів розвитку в Україні має здійснюватися з дотриманням вимог фінансової стійкості, диверсифікації ресурсів та зниження інвестиційних ризиків, а також уникнення адміністративного впливу й ризиків корупції. З метою підтримки проектів ДПП і оптимізації використання бюджетних коштів на інвестиційні цілі держава має сприяти залученню державних банків до надання консультативної допомоги в оцінюванні ефективності здійснення ДПП та кредитування проектів.

Розвиток сучасного інструментарію довгострокового проектного фінансування ДПП

Одним з інноваційних інструментів, який набув значного поширення в зарубіжних країнах як альтернативне джерело фінансування розвитку інфраструктури, є сек'юритизація – техніка забезпеченого фінансування, за якої кредитор залучає кошти з фінансового ринку за допомогою

випуску забезпечених цінних паперів*. Погашення заборгованості за такими цінними паперами гарантовано здійснюється за рахунок фінансового потоку, що генерує певний фінансовий актив, переданий у забезпечення (заставу) інвесторам. Таким активом можуть бути: портфель іпотечних кредитів, кредитів малому бізнесу, кредитів на придбання автотранспорту, договори лізингу або оренди, інші надходження від продажу товарів або послуг. Комбінація різних технік сек'юритизації з кредитними деривативами й механізмами трансформації ризику дає змогу різним контрагентам залучити додаткові ліквідні кошти й увійти в сегменти ринку, які раніше були недоступні.

На шляху розвитку сек'юритизації в Україні є низка перешкод, зумовлених:

- особливістю побудови вітчизняної банківської системи, де домінують універсальні банківські організації, які можуть гальмувати розвиток інституту сек'юритизації в умовах виникнення проблем з управління ліквідністю;
- правовими суперечностями, які полягають у недосконалості нормативної бази у сфері обігу цінних паперів загалом і сек'юритизації зокрема;
- кон'юнктурними проблемами, пов'язаними зі зниженням довіри інвесторів до інструментів структурного фінансування внаслідок глобальної фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.

За умови усунення законодавчих обмежень (у тому числі щодо створення спеціального проектного підприємства для реалізації ДПП) сек'юритизація майбутніх потоків платежів може стати найперспективнішим засобом залучення фінансових ресурсів приватного сектору до розбудови інфраструктури економіки України.

Водночас розвиток довгострокового проектного фінансування у сфері ДПП в Україні має передбачати:

- удосконалення механізму надання державних і місцевих гарантій для проектів ДПП шляхом: обмеження платності, вимог щодо зу-

* Фахівці визначають сек'юритизацію як випуск боргових цінних паперів, забезпечених однорідними активами, а залежно від емітента цінних паперів сек'юритизацію умовно поділяють на класичну та синтетичну. За класичної сек'юритизації емітентом є спеціально створена юридична особа (такий механізм притаманний більшості зарубіжних проектів ДПП), якій кредитор (оригінаитор) продає право вимоги за грошовими зобов'язаннями (тобто знімає зі свого балансу цей актив).

- стрічних гарантій; встановлення окремих норм обмеження обсягу місцевого боргу та боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим й органами місцевого самоврядування, через індексацію нормативів, передбачених бюджетним законодавством;
- розвиток ринку місцевих запозичень шляхом: диверсифікації джерел погашення; встановлення переліку видів діяльності, для фінансування яких можуть залучатися кошти валютних і гривневих позик;
 - формування механізмів взяття державним партнером (органом місцевого самоврядування) довгострокових бюджетних зобов'язань (які виходять за рамки поточного бюджету) і їх виконання в межах договорів про ДПП; надання справедливої компенсації приватному партнеру в разі дострокового припинення договору ДПП з метою відшкодування його збитків.

5.3. СТАН І РИЗИКИ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Світова фінансово-економічна криза, наслідки якої економіка України відчула у другій половині 2008 р., стала каталізатором для виявлення системних проблем, що були накопичені у реальному секторі економіки протягом останніх двох десятиліть. Зокрема, хронічними проблемами фінансів реального сектору є низький рівень платоспроможності, недостатня ліквідність, збитковість, а також хронічний дефіцит інвестиційних ресурсів та ігнорування необхідності проведення модернізації виробництва.

Ключовими індикаторами оцінки фінансового стану є коефіцієнти довгострокової і поточної фінансової стійкості¹. Ліквідність розглядається як показник поточної фінансової стійкості та вірогідності технічної неплатоспроможності (дефолту) у зв'язку з недостатністю фінансових ресурсів для виконання підприємствами зобов'язань перед кредиторами. Ризики ліквідності підприємств реального сектору зумовлюються недостатністю поточних активів для виконання зобов'язань. Для оцінки рівня ліквідності використовують три коефіцієнти: абсолютної – відношення суми грошових коштів і поточних фінансових інвестицій до

¹ Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України. – К. : Ін-т екон. та прогноз., 2011. – С. 41.

поточних зобов'язань; критичної – відношення фінансових активів (грошові кошти, поточні фінансові інвестиції, поточна дебіторська заборгованість, інші фінансові активи) до поточних зобов'язань; поточної – відношення оборотних (поточних) активів до поточних зобов'язань.

Спостереження зарубіжних вчених за рівнем абсолютної ліквідності в реальному секторі розвинутих країн засвідчили, що цей показник є варіативним, але достатньо стабільним на тривалих інтервалах – його медіанне значення для французьких підприємств становило 11,1 %, британських – 8,1, підприємств США – 6,4 %¹. В Україні при обчисленні цього показника потрібно враховувати такі особливості, як висока вартість банківського кредиту (рівень процентних ставок, витрати на оформлення застави тощо) та неефективність його залучення для підприємств із низьким рівнем рентабельності. Водночас за період 2000–2011 рр. абсолютна ліквідність у реальному секторі в Україні коливалася в діапазоні 3–14,4 %. Позитивну динаміку підвищення рівня абсолютної ліквідності було порушено фінансово-економічною кризою, і у подальшому відбулося його зниження в реальному секторі економіки України: з 13,2 % у 2008 р. до 11,3 % у 2009 р. Це означає, що залишки грошових коштів та інших грошових ресурсів підприємств реального сектору економіки України за період 2008–2011 рр. покривали в середньому лише близько 12 % поточних зобов'язань. Такий рівень абсолютної ліквідності підприємств реального сектору свідчить, що грошових коштів та їх еквівалентів достатньо лише для здійснення першочергових розрахунків. Збільшення поточних зобов'язань та недостатність грошових коштів для їх своєчасного погашення утворює ризик накопичення боргів перед бюджетом, банками, працівниками підприємств та іншими контрагентами. Ризик погіршення фінансової стійкості може призвести до порушення питання про банкрутство на рівні підприємства та формування фінансового напруження для інших інституційних секторів економіки.

Другим, але не менш важливим показником в оцінюванні ризиків ліквідності реального сектору економіки є коефіцієнт критичної ліквідності. Для гарантованого покриття поточних зобов'язань його рівень повинен становити не менше 1. У реальному секторі економіки України протягом 2000–2011 рр. спостерігалися коливання цього показника. До 2007 р. загалом в реальному секторі він зростав (з 0,79 у 2000 р. до

¹ *Dittmar A.* International Corporate Governance and Corporate Cash Holdings / A. Dittmar, J. Marth-Smith, H. Servaes // *Journal of Financial and Quantitative Analysis.* – 2002. – № 38. – P. 111–133.

0,83 у 2007 р., зокрема у промисловості – з 0,78 до 0,84; у діяльності транспорту та зв'язку – з 0,87 до 0,9). Під час фінансової кризи у 2008–2009 рр. цей коефіцієнт дещо знизився, але залишався в рамках допустимого нижнього значення, а в наступні два роки (2010–2011 рр.) було відновлено його зростання.

Привертає увагу той факт, що у більшості видів економічної діяльності коефіцієнт критичної ліквідності не відповідав здебільшого значенню нормативу. Якщо ж вирахувати з дебіторської заборгованості, яка становить більшу частину фінансових активів (у цілому в реальному секторі частка дебіторської заборгованості у фінансових активах протягом 2001–2011 рр. коливалася в межах 61,3–75,8 %), сумнівну і прострочену, то коефіцієнт критичної ліквідності за деякими видами економічної діяльності може знизитися до 0,7, що загострює проблему несвоєчасних розрахунків та негативно впливає на рух фінансових ресурсів. Велика частка дебіторської заборгованості свідчить про те, що процес кругообороту коштів значною мірою не завершений в останній стадії циклу – перетворення дебіторської заборгованості у грошові кошти. Збільшення частки дебіторської заборгованості з одночасним зменшенням частки грошових коштів вказує на відволікання коштів у заборгованість покупців та інших контрагентів, що у поєднанні зі зростанням кредиторської заборгованості та її великою часткою у структурі джерел фінансування поточної діяльності підприємств призводить до зростання взаємних боргів і неплатежів через недостатність фінансових ресурсів у підприємств.

Найбільша питома вага дебіторської заборгованості в оборотних активах підприємств у 2007 р. спостерігалася у підприємств зі здійснення операцій з нерухомим майном, орендою, інжинірингом та наданням послуг підприємцям (65,4 %), надання комунальних та індивідуальних послуг, діяльності у сфері культури та спорту (65,1), торгівлі та ремонті (63,7 %) (табл. 5.3). На підприємствах промисловості питома вага дебіторської заборгованості в оборотних активах зросла за період 2007–2011 рр. на 6,4 в. п. – до 64,6 %.

На підприємствах реального сектору економіки спостерігалася зменшення частки грошових коштів у структурі оборотних активів на 1,9 в. п. Таким чином, структура оборотних активів підприємств реального сектору свідчить про недостатність фінансових ресурсів у підприємств та проблеми формування оборотних активів і джерел їх фінансування.

Таблиця 5.3

**Динаміка структури оборотних активів підприємств реального сектору
за видами економічної діяльності, %**

Вид економічної діяльності	2007*				2011**				
	У запасах товарно-матеріальних цінностей	Дебіторська заборгованість	Прочі кошти	Інші інвестиції	Інші	У запасах товарно-матеріальних цінностей	Дебіторська заборгованість	Прочі кошти	Інші інвестиції
Усі види економічної діяльності, крім фінансової	24,1	59,7	7,9	4,5	3,8	23,3	60,0	6,0	7,0
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	50,5	38,7	6,4	1,2	3,2	44,6	47,4	5,3	0,5
Промисловість	30,3	58,2	6,5	1,9	3,2	25,7	64,6	5,3	1,8
Будівництво	24,1	55,4	8,4	5,5	6,6	20,9	57,9	5,4	10,9
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	21,4	63,7	6,0	5,3	3,7	20,0	59,4	5,5	10,5
Діяльність транспорту та зв'язку	19,6	46,7	27,3	3,0	3,3	20,6	59,4	15,0	1,8
Діяльність готелів і ресторанів	14,7	50,1	18,7	12,2	4,2	15,1	56,7	13,9	10,6
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	9,6	65,4	10,1	9,8	5,1	19,5	58,3	6,4	12,0
Освіта	7,7	60,8	26,1	3,2	2,2	11,0	50,7	32,8	2,7
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	18,7	56,0	15,0	5,0	5,3	20,8	42,6	16,2	16,2
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	10,1	65,1	17,4	3,4	4,1	10,2	68,4	12,8	2,9

* Дані наведено без банків та бюджетних установ.

** Дані наведено без урахування результатів діяльності банків і бюджетних установ та без урахування зміни підприємствами основного виду їх економічної діяльності у 2011 р.

Складено за даними Державної служби статистики України.

Ключовим показником, який дає можливість оцінити ризики технічної неплатоспроможності підприємств реального сектору, є коефіцієнт поточної ліквідності (покриття), що свідчить про достатність оборотних активів для покриття поточних зобов'язань. У 2000–2007 рр. спостерігалось зростання показника поточної ліквідності в реальному секторі відповідно з 1,03 до 1,16, зокрема: у сільському господарстві – з 1,15 до 1,72; у промисловості – з 1,03 до 1,29; у діяльності транспорту та зв'язку – з 1,03 до 1,13.

Значення коефіцієнта покриття, нижче за одиницю, свідчить про неспроможність підприємства виконувати короткострокові зобов'язання за рахунок поточних активів. У докризовий період цей показник не багато перевищував одиницю, що свідчить про недостатність оборотного капіталу для розширеного відтворення. Водночас мінімальне значення коефіцієнта покриття для стабільної діяльності підприємств реального сектору залежить від виду економічної діяльності. Відповідно до розробок Dun & Bradstreet мінімальне порогове значення цього показника для підприємств реального сектору розвинутих країн оцінюється на рівні 1,5¹. Якщо враховувати такий критерій для порівняння, дефіцит ліквідних активів реального сектору в Україні був досить значним (2008–2011 рр.), що створювало загрозу для майбутньої фінансової стабільності підприємств через різний ступінь ліквідності активів і неможливість їх термінової реалізації в разі одночасного звернення кредиторів.

Ризик погіршення ліквідності генерується насамперед порушенням раціонального співвідношення між часткою основного і оборотного капіталу. Раціональним слід вважати таке співвідношення, при якому обсяг і структура оборотних активів відповідають поточній потребі в них для забезпечення безперервності відтворювального процесу в тій чи іншій галузі. Низька ліквідність підприємств пов'язана з неефективним авансуванням капіталу окремих видів оборотних активів. Зокрема, значна частка оборотних активів припадає на поточну дебіторську заборгованість, що може призводити, у разі її несвоечасного погашення, до: знецінення їх вартості внаслідок інфляції; зменшення економічних вигід у результаті упущеної можливості прибуткового розміщення коштів, збільшення витрат через списання безнадійної заборгованості, за якою, зокрема, минув термін позовної давності тощо. Такі фактори утворюю-

¹ Industry Norms and Key Business Ratios [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.creditguru.com/ratios/inr.htm.

ють ризики погіршення фінансових результатів підприємств, зменшують обсяг прибутку до оподаткування та відповідно об'єкта (бази) оподаткування податком на прибуток, що негативно позначається на податкових доходах бюджету.

Проведений аналіз показав, що зростання обсягу запасів сировини та матеріалів у реальному секторі є помірним. Найбільша питома вага запасів у складі оборотних активів підприємств спостерігається у сільському господарстві (50,5 % у 2007 р. та 44,6 % у 2011 р.). На другому місці – промисловість (30,3 % у 2007 р. та 25,7 % у 2011 р.). За аналізований період питома вага запасів у оборотних активах підприємств зменшилася в цілому по реальному сектору на 0,8 в. п., у тому числі в сільському господарстві, промисловості та будівництві на 5,9; 4,6; 3,2 в.п. відповідно.

Значний вплив на рівень ліквідності справляє оборотність оборотного капіталу, дебіторської та кредиторської заборгованості. Водночас аналізований період характеризується надзвичайно низьким рівнем оборотності оборотного капіталу (приблизно два – три обороти при нормі п'ять – шість), що свідчить про низьку ділову активність підприємств. У докризовий період мала місце тенденція до підвищення оборотності дебіторської заборгованості: з 3,44 у 2001 р. до 5,03 у 2007 р. Різке її зниження відбулося у 2009 р. – до 3,2 обороту (114 днів), а у 2010–2011 рр. строки погашення дебіторської заборгованості скоротилися до 107 і 99 днів, відповідно, проте це вище допустимих строків погашення.

Основною причиною утворення ризиків незадовільної ліквідності підприємств реального сектору є недостатність ресурсів із власних джерел фінансування. Значний вплив на рівень ліквідності справляє оборотність кредиторської заборгованості. Чим вище коефіцієнт оборотності, тим швидше підприємство погашає поточні зобов'язання і тим менший ризик втрати ліквідності. За період 2001–2007 рр. кількість оборотів кредиторської заборгованості в реальному секторі зросла з 2,57 до 4,08; за 2008–2009 рр. – знизилася до 3,64 і 2,85 відповідно, у 2010–2011 рр. – зросла до 3,25 оборотів (128 днів) і 3,15 оборотів (124 дні). Досить тривалі строки погашення поточних зобов'язань збільшують ризик втрати ліквідності, оскільки зростає ймовірність збільшення штрафних санкцій та пені (при розрахунках з бюджетом та Пенсійним фондом України та ін.) за порушення строків погашення

боргів, а також відбувається нарощення кредиторської заборгованості та зменшення оборотних активів підприємств.

Про нестабільність фінансового стану підприємств реального сектору економіки України свідчить низький рівень довгострокової фінансової стійкості, який визначається за допомогою показника “рівень боргової залежності підприємств”*. Цей показник є інструментом оцінювання ризиків фінансової нестабільності, який свідчить про достатність власного капіталу для покриття боргів, наслідків ризиків і вірогідність банкрутства.

У 2007–2011 рр. рівень боргової залежності підприємств реального сектору економіки України підвищився з 1,3 до 2 (табл. 5.4), що свідчить про суттєве погіршення їх платоспроможності. Досить складне становище спостерігається у промисловості та будівництві. У підприємств сільського господарства власними джерелами фінансування частково забезпечується операційна і фінансова діяльність, але для здійснення інноваційної діяльності необхідні додаткові джерела. Посилення боргової залежності за останні роки відбувалося внаслідок дії двох основних чинників: 1) збільшення прискореними темпами обсягів зобов’язань порівняно з темпами зростання власного капіталу; 2) недостатніми для забезпечення платоспроможності обсягами чистого прибутку підприємств реального сектору, що зумовлено уповільненням темпів економічного зростання. Водночас, здійснивши прогнозні оцінки на 2012–2013 рр., можна констатувати, що у цей період відбуватиметься подальше зростання рівня боргової залежності на підприємствах реального сектору економіки.

Протягом 2008–2009 рр. чисті збитки підприємств реального сектору перевищували 45,3 млрд та 38,9 млрд грн відповідно. У I кв. 2012 р. обсяг чистих збитків великих та середніх підприємств реального сектору становив 8,5 млрд грн, зокрема у промисловості – 5,1 млрд грн, або 60 % загального обсягу. Частка підприємств, які одержали чистий збиток, за цей період збільшилася на 9,5 в. п. порівняно з результатами діяльності 2011 р.

* Рівень боргової залежності оцінюється через відносне перевищення обсягів заборгованості (включаючи банківські кредити, випущені боргові зобов’язання та кредиторську заборгованість) над власним капіталом підприємств реального сектору економіки.

Таблиця 5.4

Динаміка індикаторів фінансового стану підприємств реального сектору економіки

Показник	Фактичні дані*						Оціювані дані у 2012 р.		Прогнозні дані на 2013 р.	
	2007	2008	2009	2010	2011**	оптимістичний	песимістичний	оптимістичний	песимістичний	
	Рівень боргової залежності	1,3	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0	2,2	2,1	2,3
Абсолютна ліквідність, %	14,3	13,2	11,3	12,6	14,4	12,5	11,5	12,7	11,9	
Коефіцієнт поточної ліквідності	1,16	1,11	1,08	1,09	1,10	1,10	1,08	1,10	1,09	
Коефіцієнт критичної ліквідності***	0,83	0,81	0,79	0,80	0,8	0,75	0,73	0,78	0,75	
Коефіцієнт забезпеченості власними коштами поточних активів	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	
Рівень рентабельності (збитковості) операційної діяльності, %	6,7	3,8	3,5	4,1	5,8	4,5	3,6	4,6	3,9	
Рівень операційної маржі, %	4,4	2,7	2,5	3,0	4,5	4,2	3,5	4,3	3,5	
Рівень рентабельності (збитковості) діяльності, %	2,7	-1,2	-1,1	0,1	1,2	0,7	-0,1	0,75	0,1	

* Дані, розраховані на кінець відповідного року.

** Дані наведено без урахування результатів діяльності банків і бюджетних установ і без урахування зміни підприємствами основного виду економічної діяльності у 2011 р.

*** Дані наведено з урахуванням рівня ліквідності поточних активів.

Джерело: фактичні показники – дані Державної служби статистики України за відповідні роки; прогнозні показники – розраховано авторами.

Погіршення фінансових результатів підприємств реального сектору прогнозується у 2013 р. внаслідок тенденції до випереджального зростання витрат над доходами у господарській діяльності.

Невисокий рівень операційної маржі* свідчить про низьку прибутковість основного виду діяльності підприємств реального сектору (у 2011 р. – 4,5 % з тенденцією до можливого скорочення у 2013 р. до 3,5 % за песимістичним прогнозним сценарієм). Рентабельність операційної діяльності підприємств у I кв. 2012 р. скоротилася на 3,8 в. п. порівняно з показником за 2011 р.** У будівництві, діяльності готелів та ресторанів, операцій із нерухомим майном, наданні комунальних та індивідуальних послуг, соціальної допомоги, діяльності у сфері культури та спорту, охорони здоров'я цей показник мав від'ємне значення, що свідчить про збитковість провідного (операційного) виду діяльності в цих сферах.

До важливих факторів, що впливають на виникнення ризиків погіршення рентабельності операційної діяльності, належать зменшення доходів від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) внаслідок скорочення попиту на світових та вітчизняних ринках, закріплення експортно-імпоротної залежності підприємств, їх низька конкурентоспроможність.

Недостатні для забезпечення фінансової стійкості підприємств обсяги чистого прибутку протягом 2008–2012 рр. призвели до значного дефіциту власних коштів у промисловості та інших галузях економіки, окрім сільського господарства, мисливства, лісового господарства. Очікується, що рівень боргової залежності у реальному секторі в 2012 р. збільшиться проти 2011 р. на 10 % за песимістичним прогнозним сценарієм. Надмірний рівень боргової залежності реального сектору економіки України підвищує банківські кредитні ризики і відповідно процентні ставки, погіршує умови кредитування, що негативно позначається на ліквідності підприємств. Загострюються проблеми дефіциту власних обігових коштів (чистого робочого капіталу).

Коефіцієнт забезпеченості власними коштами поточних активів реального сектору протягом 2007–2011 рр. мав від'ємне значення та коливався в межах від $-0,2$ до $-0,3$, що свідчить про фінансування операцій-

* Рівень операційної маржі визначено як відношення обсягу прибутку (збитку) від операційної діяльності до обсягу чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) підприємств реального сектору економіки.

** Рентабельність операційної діяльності оцінюється через відносне перевищення обсягу прибутку (збитку) від операційної діяльності над витратами операційної діяльності підприємств реального сектору економіки.

ної діяльності підприємств за рахунок кредиторської заборгованості та інших зобов'язань.

У 2012–2013 рр. прогнозується загострення проблеми фінансової стійкості реального сектору економіки, яка актуалізується з огляду на формування негативних тенденцій в економіці країн ЄС у 2011–2012 рр. та погіршення прогнозів на 2012–2013 рр., каскадного поширення кризових явищ на економіку та фінансові ринки інших країн. Посилення ризиків у банківській сфері ускладнить проведення реструктуризації корпоративних боргів, у зв'язку з чим прогнозується зростання боргової залежності підприємств у цей період до рівня 2,2–2,3 за песимістичним сценарієм.

Імовірність розвитку негативного сценарію підтверджується результатами роботи підприємств реального сектору економіки за I кв. 2012 р. (сукупний обсяг збитків у промисловості та будівництві становив 6073,1 млн грн, або 77,6 % загальних збитків в економіці України). Порівняно з результатами 2011 р. у I кв. 2012 р. збільшилася частка збиткових підприємств, зокрема: у промисловості на 10,3 в. п. – до 50 % загальної кількості середніх та великих підприємств; у будівництві – на 12,6 в. п. – до 52,8 %; у діяльності транспорту та зв'язку – на 13,1 в. п. – до 51,7 %.

Не повною мірою були реалізовані сподівання України щодо економічного та інвестиційного поживавлення за рахунок підготовки і проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р. Так, діяльність готелів та ресторанів, які планували отримати зиск від проведення в Україні чемпіонату, залишається збитковою. Поживавлення у будівельній галузі, яке після значного спаду в 2008–2009 рр. було зумовлене фінансуванням розбудови інфраструктурних об'єктів, після закінчення Євро-2012 змінилося спадною тенденцією. За I півріччя 2012 р. зниження обсягів будівельних робіт становило 1,9 % порівняно з відповідним періодом минулого року.

Збитковість підприємств є потенційним ризиком та загрозою стійкості державних фінансів і фінансів інших інституційних секторів економіки, що найвідчутніше активізується під впливом світових та внутрішніх кризових явищ. Якщо у 2008–2009 рр. криза відбувалася за умов накопичення протягом докризового періоду мінімального потенціалу та відносної фінансової стійкості підприємств у 2007 р., то збитковість і зменшення прибутковості підприємств реального сектору протягом 2010–2012 рр., погіршення їх ліквідності, нарощення дебіторсько-кре-

диторської заборгованості та невирішеність інших проблем можуть негативно вплинути на збалансованість фінансової системи в цілому.

На тлі поглиблення проблем фінансової стійкості підприємств реального сектору значного загострення набуває питання технічного і технологічного старіння вітчизняних виробничих потужностей. Скорочення власних інвестиційних ресурсів та погіршення доступу до зовнішнього фінансування у найближчий період може спровокувати суттєве загострення проблеми старіння основних засобів виробництва, що зрештою призведе до втрати конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників.

Реальність цієї загрози позначилася на тенденції до прискореного зносу основних засобів. Зокрема в економіці України за період 2008–2010 рр. він збільшився на 13,7 в. п. – до 74,9 %; у промисловості – на 5 в. п. – до 63 %. Водночас в окремих видах економічної та промислової діяльності знос основних засобів перевищив критичну межу – 90 % (наприклад, у діяльності транспорту та зв'язку в 2010 р. – 94,4 %; у виробництві машин та устаткування – 88,9; у машинобудуванні загалом – 83,4 % тощо)¹. Внаслідок фізичного та морального старіння основних фондів вітчизняного машинобудування відбулося суттєве збільшення імпорту продукції машинобудування і трансферу застарілих технологій з розвинутих країн світу (табл. 5.5).

Як бачимо з наведених даних, обсяг імпорту машин і обладнання з року в рік збільшується, витісняючи з ринку вітчизняних товаровироб-

Таблиця 5.5

**Динаміка імпорту машин, обладнання та механізмів,
електротехнічного обладнання в Україну**

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Імпорт машин, обладнання та механізмів; електротехнічного обладнання, млн дол. США	10 571,7	13 379,8	6 257,0	8 167,0	12 795,1	9655,4*
% до попереднього періоду	134,2	126,5	46,8	130,6	156,5	110,0**

* Дані наведено за 9 міс. 2012 р.

** У % до 9 міс. 2011 р.

Джерело: Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

¹ Основні засоби України у 2010 році : стат. бюлетень. – К. : Держстат України, 2011. – 202 с.

ників. Загалом частка імпорту машин, обладнання та механізмів; електротехнічного обладнання за підсумками вересня 2012 р. становила 15,5 % загального обсягу імпортованих на територію України товарів, у той час як експорт цієї групи товарів – лише 9,9 %. Аналогічні тенденції простежуються і в інших видах промислової та економічної діяльності, що може призвести до ризиків закриття вітчизняних підприємств і посилення залежності економіки від імпорту. Водночас високий рівень зносу основних засобів галузей промисловості створює ризики зниження рівня економічної безпеки, обумовленого потенційною можливістю виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Найчутливішими до таких ситуацій є галузі добувної промисловості, виробництва електроенергії, газу та води, чорна та кольорова металургія, нафтохімічна промисловість, у яких переважають безперервні технологічні процеси, а їх аварійна зупинка має значні наслідки як економічного, так і соціального характеру.

Поряд з цим інвестиційна сфера України перебуває у кризовому становищі, зазнавши глибокого падіння у 2008–2009 рр., навіть номінальні обсяги інвестицій в основний капітал на сьогодні не досягли докризового рівня: обсяг інвестицій в основний капітал у 2011 р. становив 238,2 млрд грн, що на 2,2 % менше за результат 2008 р. На тлі значного інвестиційного дефіциту поширилася практика оновлення основних засобів за рахунок введення в експлуатацію вже вживаних виробничих потужностей, що лише сповільнює процес модернізації виробництва і збільшує витрати на ремонтні роботи.

Вітчизняні науковці наголошують, що за роки незалежності України в економіці сформувалася споживацька модель розвитку, націлена не на активізацію інвестиційної діяльності та модернізацію виробництва, а на стимулювання лише короткострокових потреб¹, що зумовлює низьку інвестиційну активність вітчизняних товаровиробників. Водночас простежується загрозлива тенденція втрати інтересу іноземних інвесторів до виробничої сфери економіки України. Зокрема, якщо до 2006 р. основна маса прямих іноземних інвестицій була зосереджена у виробничій сфері* (65,1 % загального їх обсягу у 2006 р.), то, починаючи з 2007 р., стає помітною стійка тенденція до переливання інвестицій у фінансову діяльність та

¹ Структурні зміни та економічний розвиток України : монографія / В. М. Геєць, Л. В. Шинкарук, Т. І. Артьомова та ін. ; за ред. Л. В. Шинкарук ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2011. – С. 247.

* До виробничої сфери віднесено промисловість, будівництво та діяльність транспорту і зв'язку.

операції з нерухомим майном, оренду, інжиніринг та надання послуг підприємцям, сукупний обсяг яких у 2011 р. досяг 44,4 % загальної суми прямих іноземних інвестицій, вкладених в економіку України (рис. 5.4).

Серед основних факторів переливання інвестицій у фінансову сферу можна назвати більшу прибутковість від капіталу та менші ризики, ніж при інвестуванні у промислові підприємства. Такий стан призводить до закладення потенційних ризиків втрати дохідності та прибутковості підприємств у середньостроковій перспективі й відповідно скорочення матеріальної бази для забезпечення економічного зростання.

Водночас, зважаючи на значні боргові проблеми країн Євросони та зниження ліквідності їх банківського сектору, не виключена ймовірність впливу іноземних інвестицій із банківської сфери України.

Нині простежується тенденція до скорочення активів банків з іноземним капіталом (європейських банків). Зокрема, сумарна частка акти-

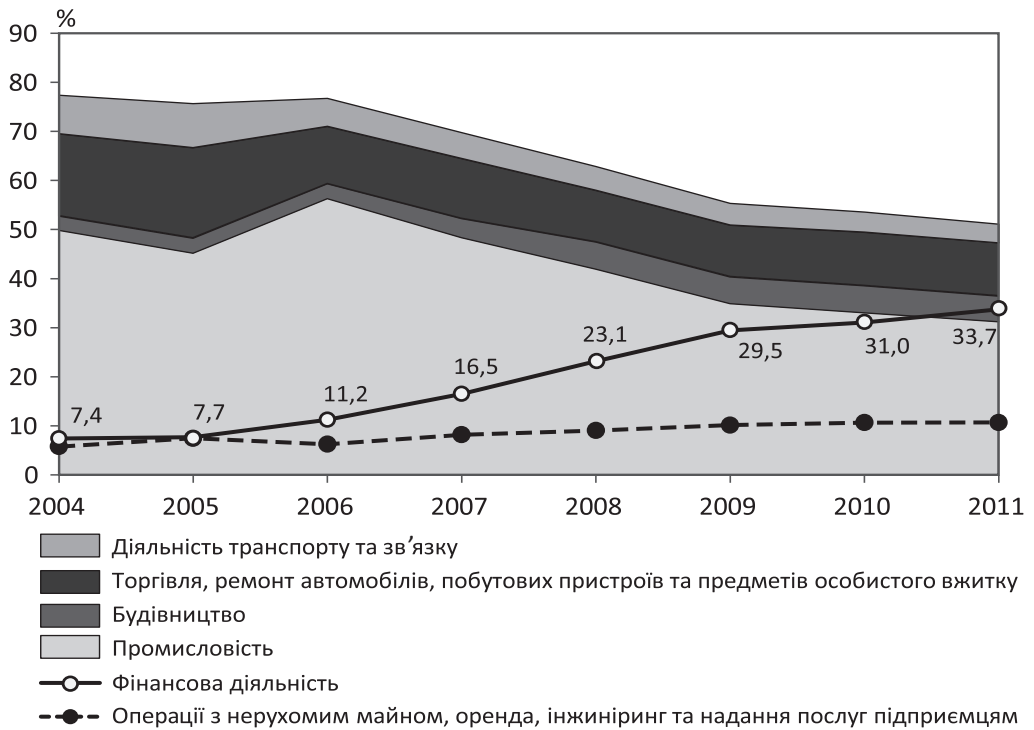


Рис. 5.4. Динаміка прямих іноземних інвестицій в Україні за окремими видами економічної діяльності

Джерело: Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – С. 21–25.

вів іноземних (не російських) банків у загальному обсязі активів вітчизняної банківської системи за I півріччя 2012 р. знизилася на 3 в. п. – до 22 %, у той час як у 2009 р. їх частка становила 35 %¹. Процеси виведення активів іноземними банками призведуть до дефіциту ліквідності на фінансовому ринку України, що за інших рівних обставин погіршить умови кредитування реального сектору економіки.

Тенденція до уповільнення залучення прямих іноземних інвестицій, яка виникла у 2006 р. і у кризовий період була значно поглиблена, має продовження у 2012 р. Зокрема, за результатами I півріччя 2012 р. приріст прямих іноземних інвестицій в Україні у вигляді акціонерного капіталу становив 2,43 млрд дол. США, що на 2,8 % менше за результати аналогічного періоду 2011 р. Водночас збільшуються обсяги вилучених прямих іноземних інвестицій, які у I півріччі 2012 р. становили 596,1 млн дол. США, що на 33,3 % більше, ніж у I півріччі 2011 р.²

Несприятливий інвестиційний клімат, який склався у вітчизняній економіці, є не лише стримуючим фактором у залученні іноземних інвестицій, а й одним із чинників зростання тінізації економіки. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, обсяг тіньового сектору у 2010 р. оцінювали на рівні 38 %*, що на 10 в. п. перевищує докризовий рівень (у 2007 р. – 28 %). За даними Державної податкової служби України, рівень тіньового обороту в Україні, становить більш ніж 350 млрд грн на рік³, що є значним комплексним ризиком, який негативно впливає на фіскальну сферу, зокрема призводить до зменшення надходжень до бюджету та позабюджетних фондів (наприклад, лише у 2009 р. такі втрати оцінювалися у 126 млрд грн, у 2010 р. – близько 153 млрд грн), що зрештою відбивається на спроможності держави фінансувати соціальні зобов'язання та видатки роз-

¹ Сологуб Д. Біг на місці / Д. Сологуб // Дзеркало тижня. Україна. – 2012. – № 27. – 10 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/big_na_mistsi_tendentsiyi_rozvitku_bankivskoyi_sistemi_ukrayini_v_pershomu_pivrichchi_ta_perspekti-106797.html.

² Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

* Разом з тим окремі експерти оцінюють рівень тіньової економіки України більш ніж у 50 % ВВП.

³ Налоговая подсчитала количество уклонистов и объем ущерба от них // Корреспондент.biz. – 2012. – 20 авг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/business/taxes/1385550-nalogovaya-podschitala-kolichestvo-uklonistov-i-obem-ushcherba-ot-nih>.

витку*, а також на взаємодії підприємств реального сектору та банківської сфери.

Водночас на особливу увагу заслуговує така складова тіньової економіки, як декларування фіктивної збитковості підприємств і мінімізація сплати податків, рівень якої в Україні, за експертними оцінками, є суттєвим. Уперше практика комплексної перевірки підприємств за ознакою збитковості була впроваджена Державною податковою службою України у 2002 р., а її результати засвідчили, що майже 70 % підприємств завищували у фінансовій та податковій звітності розміри отриманих збитків¹. За підсумками цієї перевірки кількість підприємств, які декларували збитки, зменшилася за рік у півтора рази. Водночас сумарне недоотримання податкових надходжень із податку на прибуток і ПДВ лише у 2009–2010 рр. оцінюється на рівні 67 млрд грн. Реальність експертних оцінок підтверджується й тим, що за 7 міс. 2012 р. податкові перевірки підприємств лише у м. Києві виявили відхилення від сплати податків на суму 670 млн грн².

Окремі економісти схиляються до думки, що тіньова економіка у кризові роки відіграла роль, так би мовити, “пом’якшуючої подушки” для вітчизняної економіки, зокрема для підприємств реального сектору (чим і обумовлено збільшення тіньового сектору в ці роки), що можна розцінювати як позитивну її рису. Водночас мінімізація податкових зобов’язань або ухилення від них призводить до значних втрат державного бюджету, внаслідок чого знижується його спроможність фінансувати взяті соціальні зобов’язання та збільшується боргове навантаження на сумлінних платників податків.

Зростання збитковості підприємств є одним із факторів скорочення обсягів кредитування реального сектору економіки. Саме невисока спроможність позичальників обслуговувати боргові зобов’язання була однією з причин суттєвого погіршення фінансового стану банківського сектору економіки України у кризові роки. Зокрема, за офіційною ста-

* Водночас, якщо соціальні видатки є захищеними статтями бюджету, то бюджетні статті, що фінансують інвестиції у розвиток економіки, як правило, – ні, що значною мірою зумовлює їх хронічне недофінансування.

¹ Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / А. І. Даниленко, В. В. Зимовець, О. М. Кошик та ін. ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України. – К. : Ін-т екон. та прогноз., 2011. – С. 348.

² Державна податкова служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sts.gov.ua.

тистикою у 2009–2010 рр. питома вага прострочених кредитів у сумі заборгованості за кредитами, наданими підприємствам, становила 11,3 і 13,1 % відповідно (у 2007 р. – 1,7 %)¹. Станом на кінець травня 2012 р. прострочені кредити становили 56,3 млрд грн, або 9,7 % загального обсягу кредитів, наданих нефінансовим корпораціям України. Низька якість кредитних портфелів зумовлює для банків необхідність збільшення відрахувань з метою формування резервів щодо відшкодування можливих витрат за кредитними операціями, що звужує можливість кредитування підприємств реального сектору.

За умов низького рівня фінансової стійкості та високих ризиків кредитування підприємств банківський кредит посідає другорядне місце у фінансуванні поточних активів сектору нефінансових корпорацій України. Частка короткострокових кредитів у поточних зобов'язаннях підприємств за всіма видами економічної діяльності у 2010 р. становила лише 12,1 %, у той час як кредиторська заборгованість – 84,3 %. Це свідчить про те, що забезпечення безперервності поточної діяльності підприємств реального сектору відбувається за рахунок не банківського кредитування, як у розвинутих країнах світу, а комерційних, товарних кредитів у вигляді взаємного кредитування підприємств.

Проте за наявності додаткових оборотних активів, сформованих за рахунок кредиту, окремі підприємства мали б можливість збільшити обсяги виробництва продукції, що користується попитом на ринку, та стати прибутковими. Таким чином, банки не можуть кредитувати збиткові підприємства, а останні не можуть вийти на прибуткову діяльність, відчуваючи дефіцит ресурсів для фінансування поточної діяльності.

Питання підвищення ролі банківської сфери у фінансуванні поточної та інвестиційної діяльності підприємств реального сектору економіки наразі надзвичайно актуальне. Водночас, поки не буде розірвано коло “збитковість підприємств – неспроможність отримати кредити – недостатність фінансування розвитку господарської діяльності” завдання переорієнтування банківського кредитування зі споживчого на кредитування розвитку підприємств не буде вирішеним.

Очікувана нестабільність у банківській сфері та відсутність належних механізмів залучення фінансових ресурсів на фондовому ринку ускладняють процес фінансування діяльності підприємств із зовнішніх джерел та унеможливають проведення необхідної реструктуризації бор-

¹ Бюлетень Національного банку України. – 2012. – № 7. – С. 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=119315>.

гів підприємств реального сектору. З огляду на постійний дефіцит грошових коштів, а також недостатність обсягів чистого прибутку, отриманого за результатами діяльності 2011 р., підприємства вимушені нарощувати борги перед контрагентами та затримувати розрахунки з бюджетом, Пенсійним фондом України, банками та виплату заробітної плати. Це призводить до посилення фінансової напруженості у банківській та фіскальній сферах.

Під впливом уповільнення темпів економічного зростання у країнах ЄС та у світі загалом очікується скорочення попиту на українську продукцію на закордонних та вітчизняному ринках. Зменшення реальних обсягів реалізації продукції (робіт та послуг) призведе до скорочення рівня операційної маржі і відповідно чистого прибутку підприємств.

Стан фінансів реального сектору економіки в умовах погіршення макроекономічної кон'юнктури залишатиметься у 2012–2013 рр. нестійким та нестабільним, оскільки після кризи 2008–2009 рр. не було відновлено фінансової стійкості та не сформовано резервів для внутрішньої підтримки збалансованості фінансів підприємств реального сектору. Такий стан фінансів підприємств загострить проблеми регіонів та обтяжуватиме місцеві бюджети, що, враховуючи механізми дотримання збалансування бюджетів, створюватиме фінансову напруженість для державного бюджету.

Перспективи стабілізації фінансів реального сектору України, забезпечення фінансової стійкості підприємств залежатимуть від спроможності мобілізувати внутрішній потенціал, запровадження механізмів завчасного виявлення, ідентифікації ризиків, що утворюються від поширення негативних тенденцій на світових фінансових і товарних ринках, внутрішнього розбалансування фінансів, пом'якшення впливу ризиків і загроз на економічний розвиток України. Таким чином, актуалізується запровадження належної системи державного регулювання фінансів підприємств на пруденційній та ризикоорієнтованій основі, розроблення критеріальних вимог до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору.

5.4. КРИТЕРІАЛЬНІ ВИМОГИ ДО СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ФІНАНСІВ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ

Виникнення і перебіг останньої фінансової кризи показали, що традиційні концептуальні засади безпекової політики у сфері фінансів виявилися неспроможними як передбачити кризу, так і пояснити її фундаментальні причини. Критеріальні вимоги забезпечення фінансової

стабільності, щодо яких існував консенсус серед економістів і які пропагувалися провідними світовими структурами як зразок для імплементації на суверенному рівні, включали головні показники внутрішньої і зовнішньої стабільності: гранично допустимі рівні суверенного боргу, дефіциту бюджету загального уряду, короткострокового зовнішнього боргу та мінімально необхідної суми золотовалютних резервів, темпи зростання загального рівня цін та курсу національної валюти. Діюча концептуальна основа (*framework*) щодо системи фінансової безпеки недвозначно базується на концепції *пріоритетності фінансового сектору над іншими секторами економіки*. Зокрема, за визначенням Х.-М. Гонсалеза-Парамо (Європейський центральний банк), фінансова стабільність – це такі умови, за яких фінансова система, включаючи фінансових посередників, ринки та ринкову інфраструктуру, спроможна протистояти шокам та вирівнювати фінансові дисбаланси, зменшуючи таким чином вірогідність порушень у процесі фінансового посередництва, які можуть суттєво вплинути на процес алокації заощаджень у прибутковій інвестиційній можливості¹.

Концептуальна основа політики гарантування фінансової безпеки (*framework for financial stability*) не передбачала включення кількісних індикаторів стабільності у сфері фінансів реального сектору. Сформована на основі контролю за обмеженою кількістю індикаторів стабільності у сфері державних фінансів та фінансового сектору політика гарантування фінансової безпеки має незавершений характер, враховуючи лише ту частину фінансової системи, через яку перерозподіляється створений у реальному секторі ВВП. Причиною цього було не стільки нерозуміння неповноти та односторонності такого підходу, скільки брак необхідної для моніторингу та прийняття рішень інформації, пов'язаний із технічними проблемами її отримання та агрегування. Зазвичай ідентифікація проблем фінансів реального сектору та визначення потенційних загроз з його боку для фінансової системи країни в цілому у розвинутих країнах здійснювалася на основі опитувань та спостережень за окремими секторами економіки. У ході оцінювання рівня загроз для фінансової стабільності (*assessment of threats to financial stability*) проводився аналіз з метою виявлення потенційних ризиків у реальному секторі, який передбачав

¹ *González-Páramo J.-M. Progress Towards a Framework for Financial Stability Assessment / J.-M. González-Páramo // OECD World Forum on "Statistics, Knowledge and Policy", Istanbul, 28 June 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070628.en.html>.*

прямі контакти регулятора з ключовими фірмами та інфраструктурними провайдерами¹. Визнаючи важливість узагальнення тенденцій та ідентифікації на цій основі ризиків, які генеруються у сфері фінансів реального сектору, звертаємо увагу на те, що такий підхід не давав змоги уникнути суб'єктивних оцінок експертів і відповідних помилок при формуванні заходів державної політики. *Через відсутність чітких кількісних параметрів оцінювання ризиків у сфері фінансів реального сектору не можна було визначити їх загальний обсяг та спрогнозувати потенційний вплив на фінансовий сектор та державні фінанси.* Другим очевидним недоліком традиційної методологічної основи формування системи фінансової безпеки залишається те, що індикатори сфери державних фінансів і монетарні показники реагують на дисбаланси у сфері фінансів реального сектору зі значними лагами. У зв'язку з цим політика фінансової стабілізації починається запізно, не завжди ґрунтується на правильному розумінні причин макроекономічних дисбалансів, що лише поглиблює кризові процеси та посилює фінансову нестабільність. Водночас об'єктивне оцінювання можливих наслідків державної фінансової політики, її впливу на стан фінансів реального сектору можливе лише за умов чітко визначених ключових індикаторів у цій сфері.

Взаємопов'язаність складових фінансової системи країни не дає змоги визначити одну з них як пріоритетну. Не викликає жодних сумнівів те, що монетарна стабільність є ключовою передумовою нагромадження капіталу в реальному секторі та економічного зростання. Але головною інновацією має стати розуміння того, що така стабільність залежить від спроможності держави встановити контроль за ризиками у нефінансових секторах економіки – нефінансових корпорацій, домогосподарств та, власне, у секторі загальнодержавного управління. Система безпеки у сфері фінансів реального сектору має бути складовою державної політики із забезпечення фінансової стабільності в країні. Створення такої системи потребує визначення методології та відповідних критеріальних вимог.

Критеріальні вимоги до системи фінансової безпеки країни мають включати фундаментальні індикатори допустимих ризиків у сфері фінансів кожного із секторів (загальнодержавного управління, домогосподарств, фінансового та реального), а також кількісні параметри бажаних (нормативних) їх значень та допустимих відхилень. Йдеться про вибір

¹ Large A. A Framework for Financial Stability / A. Large // Financial Stability Review. – 2005. – № 18. – P. 136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/fsr/2005/fsr18art10.pdf>.

такої невеликої кількості ключових індикаторів, які б оцінювали зростання ризиків у сфері фінансів кожного із секторів економіки. У зв'язку з цим вирішення проблеми своєчасного інформаційного забезпечення ключових секторів економіки щодо стану сфери фінансів є визначальною передумовою ефективного функціонування системи фінансової безпеки країни.

На відміну від практики реалізації політики у сфері фінансової безпеки, в економічній науці увага приділялася питанням розроблення критеріальних вимог та визначення кількісних параметрів до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору. Серед показників, які застосовуються у науковій літературі для оцінювання ризиків у сфері фінансів реального сектору (у західній літературі дістали назву “ризикованість корпоративного сектору” (corporate sector’s riskiness), що є не зовсім точним поняттям, оскільки фінанси реального сектору не обмежуються корпоративними фінансами), вирізняються рівні боргової залежності (леверидж), показники спроможності обслуговування боргів та валютних ризиків. Узагальнення ключових показників, що визначають ризики у реальному секторі, наведено у табл. 5.6.

Західними економістами розроблені численні теорії та моделі, що пов’язують вірогідність настання банкрутства та макроекономічні чинники, які можуть призвести до погіршення фінансового стану підприємств. У практиці моніторингу нефінансових корпорацій застосовуються такі показники, як CDS-спреди, котрі у комплексі зі статистичними даними та вірогідністю дефолту, що розраховується кредитними агенціями, дають можливість оцінити ризики у цій сфері, під якими розуміють вірогідність дефолту в цілому у секторі¹, що дає змогу своєчасно виявити проблемні тенденції та можливі ризики для інвесторів та кредиторів.

Проте в умовах ринків, що формуються, статистика банкрутств та рейтингові оцінки рівня кредитоспроможності не досягли такого розвитку, за якого можна було б здійснювати наукові узагальнення.

Проведений аналіз літератури щодо індикаторів системи безпеки у сфері фінансів реального сектору показав, що автори уникають кількісних параметрів для таких індикаторів, обмежуючись лише викладенням методологічних засад моніторингу цієї складової фінансової системи.

¹ Dwyer D. W. Moody’s KMV Expected Default Frequency (EDFTM) RiskCalc / D. W. Dwyer, A. E. Kocagil, R. M. Stein. – 36 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moodys.com/sites/products/ProductAttachments/RiskCalc%203.1%20Whitepaper.pdf>.

Таблиця 5.6

Ключові показники безпеки у сфері фінансів реального сектору

Показник*	Характеристика	Сигнальні властивості
Відношення сукупного боргу до власного капіталу	Боргова залежність (леверидж) підприємств реального сектору	Надмірний рівень означає наявність проблем із виконанням боргових зобов'язань
Відношення прибутку до слуги процентів і податків до процентних витрат**	Спроможність сектору обслуговувати борг за рахунок внутрішніх ресурсів, тобто не залучаючи додаткові кредити для погашення зобов'язань за процентами та аналогічними зобов'язаннями перед фінансовим сектором	Надмірно низький рівень сигналізує про неспроможність обслуговувати борги
Відношення чистої валютної позиції до власного капіталу (net foreign exchange exposure to equity)	Спроможність покриття валютного ризику власним капіталом	Високий рівень сигналізує про можливі проблеми у разі різкої зміни курсу національної валюти
Корпоративні дефолти	Неплатоспроможність у реальному секторі	Високий рівень сигналізує про виникнення майбутніх проблем у банківській сфері

* Визначається щоквартально, щорічно.

** У фінансовому менеджменті цей показник зазвичай називають коефіцієнтом покриття процентів (interest coverage ratio).

Джерело: *Gadanez B. Measures of Financial Stability : A Review / B. Gadanez, J. Kaushik // IFC Bulletin. – 2009. – № 31. – P. 367* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb31.pdf>.

До того ж параметри оцінювання ризиків, що генеруються у сфері фінансів реального сектору, неоднозначно пов'язують саме з можливими негативними впливами на державні фінанси та банківський сектор. Однобічність такого підходу полягає в тому, що реальний сектор розглядають лише як джерело можливої фінансової нестабільності, тоді як зворотний вплив прорахунків (або свідомих дій) у фіскальній та монетарній політиці на фінанси реального сектору не враховується.

Критеріальні вимоги до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору повинні базуватися на розумінні того, що економічна безпека країни залежить не лише від кредитних ризиків, які генеруються у реальному секторі (див. табл. 5.6), а й від ефективності функціонування реального сектору економіки, в якому створюється значна частина ВВП країни. Тому для оцінювання впливу монетарної та фіскальної політики на фінанси реального сектору перелік показників системи безпеки у сфері фінансів реального сектору слід доповнити показниками ліквідності, які дають змогу оцінити вірогідність технічної неплатоспроможності, та ефективності діяльності підприємств реального сектору (прибутковість власного капіталу (ROE) та інші показники наведені у табл. 5.8). Саме ці показники важливі для оцінювання спроможності стійкого функціонування підприємств реального сектору та їх розвитку. У зв'язку з викладеним критеріальні вимоги до системи безпеки у сфері фінансів реального сектору мають містити показники, що визначають:

- ризики неплатоспроможності у реальному секторі та дають можливість кількісно оцінити потенційний негативний вплив на державні фінанси та фінансовий сектор;
- ефективність і фінансову стійкість функціонування підприємств реального сектору, включаючи прибутковість, структуру та якість основного й оборотного капіталу, поточну ліквідність у їх взаємозв'язку із заходами фіскальної і монетарної політики.

Досвід кризових років засвідчив значну залежність економічної безпеки держави від фінансового стану реального сектору та його спроможність впливати на стан фінансової системи країни. В Україні поки що застосовуються недостатньо дієві механізми запобігання або пом'якшення негативного впливу зовнішніх чинників на фінанси реального сектору.

Натомість накопичені за попередні десятиліття системні проблеми у реальному секторі вже самі по собі генерують надзвичайно високі ризики для подальшого розвитку країни, а у сукупності з негативним впливом ззовні – провокують кризові явища в економіці. У зв'язку з цим стає

очевидним, що гарантування безпеки у сфері фінансів реального сектору є найважливішою функцією держави, яка повинна бути основою фінансових відносин між суб'єктами господарювання, державою та сектором домогосподарств.

Відсутність належної системи безпеки у сфері фінансів реального сектору зумовила необхідність розроблення нових підходів до її гарантування. Останнім часом уряд України приділяє значну увагу питанню фінансової безпеки. 8 червня 2012 р. було затверджено нову редакцію Стратегії національної безпеки України¹, а 15 серпня 2012 р. – Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері², необхідність якої назріла вже давно. У зазначеній Концепції цілком обґрунтовано виокремлена безпека сфери фінансів реального сектору, про важливість чого неодноразово наголошували вітчизняні вчені. Моніторинг безпеки фінансів реального сектору як складової фінансів країни є надзвичайно важливим, оскільки саме на цьому рівні створюються додана вартість і первинні доходи та здійснюється їх розподіл.

Серед загроз у сфері фінансів реального сектору у Стратегії національної безпеки України є такі:

- недостатня ефективність використання матеріальних ресурсів;
- переважання у структурі економіки промислових галузей з невеликою часткою доданої вартості;
- низький технологічний рівень вітчизняної економіки.

У цілому погоджуючись з наведеним переліком імовірних загроз у сфері фінансів реального сектору, слід зазначити, що вони формуються як наслідок дії об'єктивних внутрішніх та зовнішніх факторів. Водночас вирішення проблеми підвищення продуктивності та вдосконалення технологічної структури реального сектору економіки України у довгостроковому періоді потребує перегляду концептуальних засад державної фінансової політики у частині визначення пріоритетів. Фінанси реального сектору мають розглядатися як первинна (а не другорядна) ланка фінансової системи, в якій створюється додана вартість. Фінансовий сектор та дер-

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” : указ Президента України від 08.07.2012 № 389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua>.

² Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

жавні фінанси є вторинними відносно реального сектору ланками фінансової системи, через які здійснюється як перерозподіл доходів, так і реалокція заощаджень. Ринкові механізми недостатньо сформовані в Україні, щоб стимулювати модернізацію підприємств реального сектору у напрямі розширення виробництва продукції з високим рівнем доданої вартості та значним потенціалом конкурентоспроможності на внутрішньому й зовнішньому ринках. Загострення проблеми дефіциту джерел фінансування інвестицій як у традиційні, так і високотехнологічні підсектори реального сектору економіки протягом останніх років стало не в останню чергу наслідком відсутності чітко визначених завдань державної політики у цій сфері та механізмів їх реалізації. Тому нейтралізація загроз, на яких наголошується у Стратегії національної безпеки України, потребує застосування системного підходу до формування державної політики щодо регулювання фінансів реального сектору.

У науковій літературі наведено окремі методологічні аспекти побудови системи безпеки у реальному секторі економіки. Зокрема, на думку російських економістів забезпечення необхідного рівня наукової обґрунтованості оцінювання загроз та їх наслідків для безпеки фінансів реального сектору має базуватися на таких принципах: комплексності, тобто необхідності аналізу всіх сторін об'єкта дослідження (галузевої, соціальної, технічної); варіантності (альтернативності), тобто виявленні й обґрунтуванні кількох варіантів виходу з кризової ситуації, з одного боку, і розрахунку траєкторій соціально-економічного розвитку в стабілізаційний та постстабілізаційний періоди – з другого; прийняттю ризику, тобто виявленні та реалізації доступних меж, спрямованих на захист галузей виробництва та недопущення перевищення порогових значень¹.

Серед основних етапів і напрямів вирішення комплексу проблем зі створення системи забезпечення безпеки фінансів реального сектору можна виокремити:

- аналіз економічної ситуації, що склалася у реальному секторі економіки, та виявлення чинників, які можуть генерувати загрози для фінансової стабільності сектора;
- оперативне виявлення поточних негативних процесів у реальному секторі та визначення їх впливу на фінансову систему в цілому;
- короткострокове прогнозування загроз безпеці окремих сегментів у реальному секторі економіки;

¹ Экономическая безопасность России. Общий курс : учебник / под ред. В. К. Сенчагова. – 2-е изд. – М. : Дело, 2005. – 896 с.

- оцінювання потенційних загроз безпеці функціонування та стратегії розвитку, які формуються під впливом тенденцій на вітчизняному та світових ринках;
- розроблення і впровадження конкретних заходів щодо пом'якшення або усунення загроз у сфері фінансів реального сектору.

Найважливішою вхідною інформацією, на якій повинен базуватися весь процес стратегічного планування фінансової безпеки реального сектору, має бути сукупність індикаторів, які оцінюють його стан з точки зору найважливіших процесів і відображають потенційні загрози для економічної безпеки держави. Нині в Україні рівень економічної безпеки розраховується на основі затвердженої у 2007 р. Міністерством економічного розвитку і торгівлі України методики¹, яка містить головні індикатори та їх порогові й граничні значення. Згідно з цією методикою розрахунки рівня економічної безпеки України мають здійснюватися щоквартально, а результати – враховуватися при прийнятті управлінських рішень. Проте ця методика була розроблена у докризовий період і не враховує досвіду кризових років, а також не дає можливості оцінити ризики неплатоспроможності у реальному секторі. Між тим, кожному етапу розвитку економіки властиві специфічні особливості виникаючих загроз, що потребують моніторингу і комплексу заходів щодо їх завчасного виявлення та нейтралізації. У методиці реальний сектор економіки представлено лише промисловістю і не враховано комплексу загроз, які можуть виникати в інших видах економічної діяльності (будівництві, транспорті й зв'язку тощо).

До того ж проведене порівняння індикаторів стану виробничої та інвестиційної безпеки та їх порогових значень за 2007–2012 рр.* показало, що навіть у докризовий період за окремими критеріями вказані складові економічної безпеки акумулювали небезпечні для подальшого економічного розвитку тенденції. Зокрема, частка машинобудування в переробній промисловості була нижчою за порогове значення, спостерігалася вища за нормативи матеріаломісткість виробництва, і, на нашу думку, одна з найнебезпечніших тенденцій докризового періоду – суттєве ста-

¹ Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

* Розрахунки проводилися згідно з Методикою розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженою наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

ріння основних засобів виробництва, яке, наприклад, ще 2007 р. у 1,7 раза перевищило порогове значення цього індикатора (табл. 5.7).

Порівняння фактичних і порогових значень інвестиційної безпеки свідчить про хронічні проблеми у цій сфері, які протягом десятиліть генерували загрозливі процеси в економіці.

Наведені в таблиці дані дають змогу відстежити накопичення значної кількості дисбалансів у вітчизняній економіці в докризові роки, серед яких: надмірна частка споживання і низький обсяг нагромадження, що в умовах національного ринку призвело до необхідності компенсу-

Таблиця 5.7

Динаміка індикаторів стану виробничої та інвестиційної безпеки України

Індикатор	Порогове значення	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Коефіцієнт ліквідації промислових фондів, %	$\geq 2,5$	3,8	3,7	3,2	2,7	–	–
Частка у промисловому виробництві обробної промисловості, %	≥ 70	73,9	72,9	69,4	68,6	69,4	67,5
Частка у промисловому виробництві машинобудування, %	≥ 20	18,6	18,2	15,3	15,9	17,3	12,6
Матеріаломісткість промислового виробництва, грн	$\leq 0,5$	0,65	0,7	0,62	0,64	–	–
Фондомісткість промислової продукції, грн	$\leq 1,15$	0,8	0,8	1,1	0,9	–	–
Рентабельність операційної діяльності промислових підприємств, %	≥ 5	5,8	4,9	1,8	3,6	4,7	3,5*
Ступінь зносу основних засобів промисловості, %	≤ 35	59,0	58,0	61,8	63,0	–	–
Відношення обсягу інвестицій до вартості основних фондів, %	≥ 6	9,2	7,7	3,9	2,3	–	–
Відношення обсягів інвестицій в основний капітал до ВВП, %	≥ 25	26,2	24,6	16,6	13,9	15,9	–
Частка прямих іноземних інвестицій у загальному обсязі інвестицій, %	20–30	3,5	3,3	4,5	2,3	3,1	–

* Дані за січень – вересень 2012 р.

Джерело: дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua; Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

вати надлишок внутрішнього попиту випереджальним зростанням імпорту; висока експортоорієнтованість економіки (переважно низько-технологічний експорт), що провокує високу залежність від кон'юнктури зовнішніх ринків; неналежне відтворення основного капіталу та хронічний дефіцит інвестиційних ресурсів тощо.

Попри важливість показників, які застосовуються для оцінювання рівня безпеки у реальному секторі, вони повною мірою не дають можливості кількісно оцінити загрози, що формуються у цьому секторі для сектору державних фінансів та фінансового сектору. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України повинна вмещувати ключові показники безпеки у сфері фінансів реального сектору, які запропоновані у табл. 5.8, серед них:

- рівень боргової залежності;
- відношення чистого прибутку до сплати процентів і податків до процентних витрат;
- відношення чистої відкритої валютної позиції до власного капіталу.

Також уточнення потребують показники рентабельності, оскільки показник рентабельності операційної діяльності у світовій практиці не вважається достатньо інформативним показником, а широко використовуються показники прибутковості власного капіталу (ROE), активів (ЕВІТ/А) та маржі прибутку.

Невід'ємною складовою системи моніторингу ризиків у сфері фінансів реального сектору має бути показник ліквідності. На відміну від показника довгострокової фінансової стійкості, який показує спроможність погашення підприємством усіх його зобов'язань (довго- і короткострокових), показник ліквідності є виміром достатності ліквідних активів підприємства для покриття його поточних зобов'язань. З цих міркувань коефіцієнти ліквідності коректні для оцінювання фінансової стійкості реального сектору в короткостроковому періоді. Інакше кажучи, ліквідність – це поточна (короткострокова) фінансова стійкість підприємства, зі зростанням якої зменшується ризик його технічної неплатоспроможності. На нашу думку, ключовим показником ліквідності підприємства є коефіцієнт покриття*, який розраховується шляхом ділення оборотних активів на поточні зобов'язання і свідчить про спроможність підприємства виконувати поточні зобов'язання за рахунок поточних активів.

* У літературі застосовуються різні найменування цього показника: *коефіцієнт загальної або поточної ліквідності* – в українських джерелах; *current ratio* або *liquidity ratio* – у зарубіжних джерелах.

Крім повноцінного та всеохоплюючого аналізу ризиків і виявлення дисбалансів у сфері фінансів реального сектору на основі офіційних статистичних даних й емпіричних експертних оцінок, система безпеки у сфері фінансів реального сектору повинна включати механізми передбачення можливих загроз економічній безпеці країни. Йдеться про створення системи моніторингу ризиків, які генеруються у сфері фінансів реального сектору. Ця система повинна вирішувати такі завдання:

- моніторинг очікувань і настроїв вітчизняних підприємств; суб'єкти господарювання як первинна ланка виробництва мають значну чутливість до змін економічної ситуації, а їх ділові очікування можуть бути інструментом моніторингу, що працює на випередження подій (регулярний – щоквартальний);
- у короткостроковому періоді – оперативне виявлення поточних негативних процесів та дисбалансів у реальному секторі й визначення їх впливу на доходи бюджету і соціальні фонди, у тому числі Пенсійного фонду України;
- у середньостроковому періоді – оцінка потенційних загроз від надмірного податкового навантаження, реалізації інших державних важелів, внутрішніх та зовнішніх чинників для фінансів реального сектору.

Ризикоорієнтована система моніторингу безпеки фінансів реального сектору включає такі основні елементи: оперативний моніторинг із виявлення поточних негативних процесів; оцінювання потенційних загроз у середньостроковому періоді та моніторинг очікувань і настроїв вітчизняних підприємств (рис. 5.5).



Рис. 5.5. Основні елементи ризикоорієнтованої системи моніторингу безпеки фінансів реального сектору економіки

Складено авторами.

Важливим з точки зору достовірності й своєчасності проведення моніторингу очікувань і настроїв вітчизняних підприємств реального сектору є його інформаційне забезпечення. У цьому контексті інформаційне забезпечення моніторингу доцільно здійснювати за трьома групами показників: прогнозних, які формуються шляхом запровадження системи анкетування респондентів щодо їх економічних очікувань (обсягу прибутку, сплати податків, виплати заробітної плати, сплати єдиного соціального внеску, погашення кредитів тощо), прогнозів розвитку бізнесу на коротко- та середньострокову перспективи; поточних, що формуються шляхом запровадження подання електронної оперативної статистичної звітності; фінансової звітності підприємств.

Формування ризикоорієнтованої системи моніторингу потребує вдосконалення переліку індикаторів ризиків безпеки фінансів реального сектору, який враховуватиме досвід кризових років і не лише спрямовуватиметься на діагностику ситуації в середньостроковому періоді, а й включатиме оперативний моніторинг виниклих ризиків. На нашу думку, до індикаторів безпеки фінансів реального сектору, зміна яких у короткостроковому періоді впливає на обсяги податкових доходів бюджету та фондів загальнообов'язкового соціального страхування, доцільно включити: доходи від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), прибуток прибуткових підприємств, фонд оплати праці найманих працівників, рівень боргової залежності підприємств, коефіцієнти ліквідності; показники виробничих очікувань та економічних настроїв та інших, наведених у першій частині табл. 5.8, індикаторів, моніторинг яких дасть можливість чітко відстежувати фінансовий стан підприємств реального сектору, прогнозувати на цій основі доходи державного бюджету та оцінювати можливі ризики для банківської системи.

У середньостроковому періоді моніторинг фінансової безпеки реального сектору доцільно проводити за такими індикаторами: обсяг власних та іноземних інвестицій, забезпеченість оборотними активами, стан дебіторсько-кредиторської заборгованості, приріст основних засобів (у тому числі за рахунок нових), рівень зносу, підвищення кваліфікації працівників робітничих та інженерних спеціальностей, індикатор податкового навантаження тощо.

Важливі також індикатори інноваційної складової у розвитку реального сектору, зокрема промисловості. До індикаторів інноваційного розвитку в системі моніторингу доцільно віднести: частку високотехнологічного сектору у відношенні до ВВП; частку промислових підпри-

емств, які здійснюють технологічні інновації; частку інноваційної продукції у загальному обсязі промислової продукції тощо. Разом з тим важливим чинником в інноваційному розвитку країни є активізація наукових досліджень і розробок, що потребує збільшення фінансування науки й освіти та підвищення їх якості.

Критеріальні вимоги до формування системи безпеки у сфері фінансів реального сектору базуються на концепції їх пріоритетності у фінансовій системі країни. В основу комплексної оцінки ризиків і загроз у сфері фінансів реального сектору слід покласти процедури моніторингу безпеки фінансів підприємств як складової забезпечення державного регулювання фінансів підприємств у їх взаємозв'язку із заходами фіскальної й монетарної політики, що забезпечить оперативний контроль за ситуацією у цій складовій фінансової системи і можливість як розроблення заходів бар'єрного типу (для запобігання проявам кризи у певному секторі економіки), так і планування програм розвитку на середньо- і довгострокову перспективу.

5.5. ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПОМ'ЯКШЕННЯ РИЗИКІВ У ФІНАНСАХ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ТА ЇХ НОРМАТИВНО- ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Дотримання критеріальних вимог до безпеки у сфері фінансів реального сектору, розглянутих у попередньому підрозділі, потребує формування системи державного управління фінансами на пруденційній і ризикоорієнтованій основі, що, зокрема, передбачає застосування інноваційних механізмів пом'якшення ризиків у фінансах реального сектору. Мається на увазі не заміна діючих податкових, грошово-кредитних та інших регуляторних механізмів, а їх доповнення організаційно-правовими, інформаційними та контрольними (моніторинговими) системами, які в сукупності з наявними фінансовими інструментами і повноваженнями фінансових регуляторів дають змогу підвищити дієвість і ефективність функціонування зазначених механізмів на основі формування прозорішого економічного середовища, стимулювання розвитку реального сектору економіки та прискорення економічного розвитку країни загалом.

Інноваційність механізмів забезпечить дотримання індикаторів безпеки фінансів реального сектору, зміна яких у короткостроковому періоді впливає на порушення рівноваги у бюджетно-податковій та банківській сферах.

Для оздоровлення фінансів підприємств реального сектору і пом'якшення ризиків втрати ними фінансової стійкості пропонується застосувати низку *інноваційних механізмів*, зокрема у:

- нормативно-правовому забезпеченні визначення порядку формування і відтворення капіталу підприємств за мінімальних ризиків, зокрема встановлення чітких індикаторів щодо використання власного капіталу для вкладень у ризиковані довгострокові фінансові активи та доцільного збільшення норми відрахувань чистого прибутку до резервного фонду (на фінансування заходів з пом'якшення впливу фінансових ризиків у разі їх настання);
- законодавчому закріпленні механізмів надання державою стимулів для дотримання встановлених параметрів (нормативних значень індикаторів) безпеки у сфері фінансів реального сектору та норм ринкової дисципліни через прямі та непрямі канали впливу;
- формуванні регулятором системи моніторингу фінансів реального сектору та завчасного виявлення, попередження ризиків втрати стабільності підприємств під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів;
- запровадженні механізму персоніфікованого моніторингу індикаторів ризиків фінансово-господарської діяльності на підприємствах, діяльність яких створює загрози фінансовій безпеці реального сектору, з одного боку, та економічного й організаційного стимулювання підприємств, діяльність яких не призводить до утворення суттєвих ризиків, з другого.

Нормативного упорядкування формування і відтворення капіталу підприємств за мінімальних ризиків потребує:

- застосування механізмів ІРО, корпоративних облігацій, призначених для фінансування впровадження технологічних інновацій;
- сприяння входженню банків в інвестиційні проекти не тільки як кредиторів, а й як співзасновників (до погашення кредиту). Це дасть змогу компенсувати ризики банків щодо кредитування реального сектору;
- введення заборони на використання цінних паперів як застави для одержання кредиту, що може запобігти переділу власності реального сектору на користь банківського;
- створення системи цільового управління грошовою пропозицією (емісійними потоками). Органічний зв'язок між потребами реального сектору економіки в засобах платежу і емісією грошей може забезпечити впровадження платіжно-розрахункових та авальних кредитів;

- надання податкових пільг на основі угоди між уповноваженим органом та платником податків щодо участі у реалізації інноваційно-інвестиційних проектів, досягненні національних пріоритетів.

Для активізації інвестиційних та інноваційних процесів у реальному секторі необхідно підвищити роль інститутів розвитку (різноманітних державних та державно-приватних фондів венчурного фінансування). У зв'язку з цим доцільно було б відновити на нових засадах діяльність державного інноваційного фонду та його регіональних відділень.

Інноваційні механізми можуть формуватися з урахуванням:

- досвіду європейських країн щодо антикризового регулювання фінансового ринку шляхом об'єктивного присвоєння рейтингів компаніям; незалежності, прозорості роботи рейтингових агентств; надання достовірної інформації емітентами, інвестиційними консультантами, аудиторами й юридичними компаніями¹;
- розвитку співробітництва між країнами у створенні міжнародних стандартів фінансової системи; посилення регулювання і нагляду; транспарентності; відмови від прийняття надмірно ризикових рішень; боротьби з протекціонізмом; розвитком міжнародної торгівлі²;
- доцільності уніфікації і координації регулюючих заходів в окремих країнах, насамперед щодо зближення законодавчих систем; введення єдиних правил здійснення фінансових і зовнішньоторговельних операцій; уніфікації податків; боротьби проти фінансових зловживань шляхом активного обміну інформацією, об'єднання зусиль для протидії відмиванню злочинних капіталів;
- необхідності створення інформаційної системи щодо інноваційних можливостей як вітчизняної економіки в цілому, так і регіонів, яка б відповідала міжнародними стандартам.

Запропоновані механізми пом'якшення ризиків фінансів реального сектору доповнюють діючий механізм державного управління національною фінансовою системою. Вони розкривають логіку і спрямованість змін у світовій господарській сфері з метою подальшого розширення моделі регулювання економіки у сфері фінансів з використанням як національних, так і міжнародних регуляторів. Ідеться про перехід до нової якості сучасної регульованої економіки на ринковій та пруденційній основі.

¹ Астапов К. А. Мировой экономической кризис и его влияние на развитие финансовой системы России / К. А. Астапов // Вести Моск. ун-та. Сер. 6. "Экономика". – 2011. – № 1. – С. 11.

² Там же. – С. 6.

Результати дослідження у попередніх підрозділах зумовляють необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання фінансової стійкості реального сектору економіки.

З огляду на це та на нагальність вирішення питання про вдосконалення механізмів визначення рівня економічної безпеки і на цій основі прийняття управлінських рішень щодо пом'якшення чи усунення загроз економічній безпеці країни з боку фінансів реального сектору, на наш погляд, доцільно:

1. Внести доповнення у Стратегію національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється"¹, Закон України "Про основи національної безпеки України"², Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері³ та інші, пов'язані з ними законодавчі, нормативно-правові акти щодо проведення оперативного (щодокади, щомісяця) та стратегічного (щоквартально та щорічно) моніторингу показників фінансової безпеки стосовно збалансованості й стабільності розвитку фінансової системи.
2. Внести зміни до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері України в частині чіткого вирізнення загроз фінансів реального сектору економіки та визначення їх впливу на бюджетну, податкову та грошово-кредитну сфери, а також законодавчого закріплення індикаторів і механізмів реагування у разі їх відхилення від нормативних (порогових) значень.
3. Удосконалити Методику розрахунку рівня економічної безпеки України⁴ в частині:
 - виокремлення складової фінансової безпеки – безпеки фінансів реального сектору з відповідним визначенням індикаторів та їх порогових нормативних значень (табл. 5.8);

¹ Стратегія національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється" : затв. Указом Президента України від 08.06.2012 № 389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

² Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

³ Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

⁴ Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

Таблиця 5.8

Основні індикатори стану безпеки фінансів реального сектору економіки України

№ з/п	Індикатор	Нормативне (порогове) значення
<i>Оперативна діагностика показників впливу у короткостроковому періоді</i>		
1	Темпи зростання доходів від реалізації продукції (товарів, робіт та послуг)	Не нижче темпів зростання витрат
2	Темпи зростання прибутку прибуткових підприємств	Не менше 105 % до попереднього року
3	Темпи приросту фонду оплати праці найманих працівників	Не вище темпів приросту продуктивності праці
4	Рівень боргової залежності підприємств	Не більше 1,5
5	Показники ліквідності: – рівень абсолютної ліквідності; – коефіцієнт критичної ліквідності; – коефіцієнт поточної ліквідності (покриття)	Не менше 10 % 0,8–1 Не менше 1
6	Рівень прибутковості власного капіталу	Безризикова ставка або облікова ставка НБУ + рівень галузевого ризику
7	Відношення чистого прибутку (без вирахування витрат на сплату процентів і податків) до процентних витрат (обсягу сплачених процентів)	Більше 1,5
8	Відношення чистої відкритої валютної позиції до власного капіталу	Не більше 1
<i>Поточна діагностика показників впливу у середньостроковому періоді</i>		
1	Відношення обсягу інвестицій в основний капітал підприємств реального сектору до вартості їх основних засобів	Не менше 6 %
2	Частка прямих іноземних інвестицій у загальному обсязі інвестицій підприємств реального сектору	20–30 %
3	Коефіцієнт забезпеченості оборотних активів власними джерелами фінансування	Більше 0,2
4	Частка дебіторської заборгованості у загальному обсязі оборотних активів. Частка кредиторської заборгованості у загальному обсязі поточних зобов'язань	Не більше 50 % (за відсутності простроченої заборгованості)

Закінчення табл. 5.8

№ з/п	Індикатор	Нормативне (порогове) значення
5	Стан основних фондів: – ступінь зносу основних засобів; – коефіцієнт ліквідації основних засобів; – коефіцієнт оновлення основних засобів; – частка нових основних засобів у структурі введених у дію	Не більше 35 % Не менше 2,5 % Не менше 5 % Не менше 70–80 %
6	Відношення обсягу витрат на навчання та підвищення кваліфікації працівників робітничих та інженерних спеціальностей до витрат на оплату праці	Не менше 5
7	Рівень податкового навантаження	Середнє значення у відповідній галузі

Складено авторами.

- проведення оперативної та прогнозної (за опитуваннями керівників підприємств щодо ділових очікувань і настроїв вітчизняних підприємств) діагностики визначених індикаторів безпеки фінансів реального сектору, що дасть можливість виявляти поточні загрозливі чинники та процеси у реальному секторі й визначати їх вплив на доходи бюджету, соціальних фондів і розрахунки з банками та іншими фінансовими корпораціями тощо;
 - здійснення квартальної та щорічної діагностики показників середньострокового періоду, яка включатиме аналіз тенденцій реального сектору економіки з урахуванням тенденцій на світових ринках.
4. Сформувати інформаційну базу для забезпечення моніторингу стану фінансової безпеки в країні. Запровадити систему анкетування респондентів щодо їх економічних очікувань (обсягу прибутку, сплати податків, виплати заробітної плати, сплати єдиного соціального внеску, погашення кредитів тощо), прогнозів розвитку секторів фінансових корпорацій, підприємств реального сектору на коротко- та середньострокову перспективу.

Результати моніторингу можуть бути предметом обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів України і враховуватися при розробленні законодавчих ініціатив щодо вжиття антикризових заходів, програм розвитку економіки України та при визначенні державної фінансової політики.

ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

6.1. СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

В умовах глобалізації фінансових ринків, дії постійних кризових явищ в Україні слід враховувати сучасні тенденції та зміни, що відбуваються на світовому фінансовому просторі та в законодавстві розвинутих країн. Стимулом для моніторингу цих явищ є, по-перше, дедалі зростаюча лібералізація вітчизняного фінансового сектору, яка частково відбувається під тиском вимог міжнародних організацій-донорів і суттєво впливає на розроблення та впровадження національного законодавства. По-друге, уряду країни доводиться відпрацьовувати новаторські елементи державного регулювання фінансової системи, відомі на міжнародних ринках, які б забезпечували більшу стійкість роботи фінансових інституцій і робили ефективнішим регулювання та нагляд за ними, зокрема при здійсненні операцій на міжнародних ринках. По-третє, післякризовий період характеризується акцентуванням уваги урядів на впровадженні фінансових інновацій, що розглядається як вагомий фактор запобігання кризовим явищам у майбутньому.

У системі регулювання глобальних фінансових ринків загалом та Європейського Союзу зокрема відбулися суттєві зміни. Посилюється роль регулювання – з боку переважно не національних урядів, а наднаціональних структур. Зростає залежність системи державного управління країни від позиції провідних держав світу в питаннях побудови архітектури ринку, вироблення платформи спільних дій, модифікації законодавчого поля “три” національних й іноземних “гравців”. Практика державного управління дедалі більше потребує інноваційного підходу як для регулювання фінансового сектору, так і впровадження інноваційних інструментів.

На наш погляд, найсуттєвішими питаннями, на яких сфокусована увага міжнародної спільноти стосовно регулювання фінансового ринку та застосування інноваційного підходу, є забезпечення прозорості, моніторинг і прогнозування ризиків, модифікація інфраструктури ринку в напрямі посилення ролі наднаціональних структур, введення нових фінансових інструментів на різних сегментах ринку¹.

Протягом останніх років обговорення шляхів виходу з боргової кризи країн ЄС було предметом численних зустрічей глав держав і міністрів фінансів. Зокрема, на неформальному засіданні, яке відбулось 31 січня 2012 р., серед пріоритетів розвитку регіону було зазначено забезпечення доступу малих і середніх підприємств до кредитів; переоцінка достатності ресурсів “рятівних” фондів – Європейського фонду фінансової стабільності та Європейського механізму стабільності².

Для передбачення майбутніх напрямів державного регулювання фінансового сектору економіки в Україні виокремимо основні тенденції в державній фінансовій політиці розвинутих країн.

По-перше, у докризовий період – період активізації глобалізаційних процесів – спостерігалось зменшення ролі національних урядів у процесах регулювання фінансових ринків. Багато в чому це було пов'язано зі змінами у фінансовій науці, яка дедалі більше глобалізувалася. Світовий досвід формування системи державного регулювання фінансового сектору показав, що подібні проблеми, обмеження, недоліки державного управління, які спостерігались у країнах з різними моделями такого управління, територіального устрою, режиму правління тощо, вчені намагались вирішувати однаково – шляхом формування певної ерзац-політики, нав'язуваної багатьом країнам, яка довела у деяких з них лише тимчасову успішність. Більшість з цих рекомендацій стосувалися лібералізації фінансових ринків, послаблення впливу держави на їх функціонування.

Проте пропозиції, що вносилися для запровадження у фінансове регулювання, не відповідали ні характеру стратегічних реформ національних урядів, ні вимогам глобалізаційних змін. Структури МВФ та інших міжнародних організацій, як правило, схильні виокремлювати уні-

¹ Іваницька О. М. Державне регулювання фінансових ринків в Україні у посткризовий період / О. М. Іваницька // *Фінанси України*. – 2011. – № 2. – С. 35–42.

² Заявление для СМИ Председателя Европейского Совета по завершении неформального заседания Европейского Совета (31/01/2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/201201031_01_ru.htm.

фіковані “набори” заходів державної політики подолання кризи з метою вироблення загальної парадигми антикризового управління. Зокрема, зазначалося, що більшість країн вдавалася до стандартного комплексу антикризових заходів, серед яких: державне субсидування (здебільшого децентралізоване) “токсичних” кредитів; списання боргів; продаж “слабких” фінансових інституцій іншим власникам, зокрема іноземним; допомога в рекапіталізації фінансових інституцій, як правило, через “ін’єкції” фондів тощо¹. Однак цей “стандартний набір” інколи не вписувався в ті критичні для змін позиції, які реально потребували державного втручання.

Остання криза довела, що саме країни з жорстким регулюванням фінансових ринків і відносною їх закритістю швидше подолали кризовий стан.

До інновацій вдавалися не тільки уряди, а й фінансові інституції. Нетрадиційним рішенням окремих фінансових інституцій був перехід до приймання як застави від фізичних та юридичних осіб фізичного золота і навіть деяких інших видів сировини. Такої політики дотримувався американський інвестиційний банк JPMorgan Chase, який пояснив свою позицію бажанням захиститися від інфляції.

В Японії під час кризи інвестиційні банки скорочували робочі місця та зменшували заробітну плату. У деяких структурах, зокрема в одному з найбільших публічних банків Японії – Mitsubishi UFJ Financial Group Inc, це скорочення відбувалося за допомогою програми раннього виходу на пенсію: пропозиції надходили співробітникам у віці від 45 до 57 років.

Як бачимо, ці механізми державного управління відрізнялися від стандартних. Отже, перший урок, який можна винести з кризи 2007–2009 рр., полягає в тому, що антикризові заходи державного регулювання, які всіляко враховували національні фактори і детермінанти кризи та її проявів, а також упроваджували нетрадиційні, нестандартні підходи до фінансового управління, були найефективнішими.

Друга тенденція, яка спостерігалася останніми роками, полягала в тому, що кардинально змінювалася парадигма державного управління фінансовими ринками.

Країни ОЕСР вибрали англосаксонську, нетрадиційну для більшості з них, модель організації функціонування фінансового ринку. Багато країн Європи протягом 1998–2009 рр. реформували систему органів державного управління. Новою тенденцією стало створення мегарегу-

¹ *Laevan L. Systemic Banking Crises: A New Database / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Papers. – 2008. – WP/08/224. – P. 13.*

ляторів – спочатку в Сінгапурі (1982 р.), потім – в Європі (у Норвегії – у 1986 р., Данії та Ісландії – у 1988 р., Швеції – в 1991 р. та ін.), нарешті, і в країнах колишнього соціалістичного блоку (Польща). Деякі країни, наприклад, Великобританія, припинили діяльність одних мегарегуляторів і створили інші або їх змішану модель. Були апробовані й раніше невідомі моделі регулювання, зокрема “twin peaks” – розподіл функцій пруденційного нагляду та регулювання комерційної діяльності фінансових інституцій (Австралія, Нідерланди). Ці зміни не могли не порушити рівновагу в системі державного регулювання фінансових ринків, яка забезпечувалася взаємодією ринкових сил, дією механізмів державного управління та зростаючою впливовістю саморегулювальних організацій. Балансування інтересів – те, що є вагомим фактором ефективності державного регулювання, – змістилося у бік концентрації державної фінансової влади.

Третьою тенденцією у практиці державного управління фінансовими ринками є поширення теорії нового державного менеджменту (НДМ) та її принципів у діяльності органів державного управління¹. У низці країн запроваджені нові інституції (зокрема в США – Рада з фінансової стабільності), діяльність яких ґрунтується на підходах менеджменту, або змінена ідеологія наявних.

Така тенденція, з одного боку, сприяла збагаченню практики державного управління технологіями, які давно довели ефективність у бізнесі, з другого – потребувала залучення когорти високоосвічених спеціалістів, обізнаних з методами та інструментами менеджменту. Безперечно, як і кожна новація, ця потреба формування зрілого підґрунтя для успішності реалізації.

Наступною тенденцією є реалізація урядами країн (незалежно від регіону та ступеня розвинутої економіки) завдань регулювання фінансових ринків в умовах, коли довіра до державних інститутів значно впала. Зокрема, за результатами опитування компанією ACCA (ACCA Global Economic Conditions Survey)² щодо оцінки економічної ситуації в краї-

¹ *Promberger K. New Public Management – An Introduction from the UK Perspective / K. Promberger, I. Rauskala // Universität Innsbruck, Austria. – Working Paper. – 2003. – № 6. – 27 р.; Іваницька О. М. Теорія нового державного менеджменту та її застосування при модернізації державного фінансового контролю / О. М. Іваницька, І. Ю. Чумакова // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 68–77.*

² *Global economic conditions survey report: Q4, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.accaglobal.com/pubs/general/activities/library/economy/tech-ms-gec08.pdf>.*

нах світу в IV кв. 2010 р. серед експертів у сфері фінансів, 28 % проти 14 % у минулому періоді вважають, що відновлення глобальної економіки – на межі припинення. Збільшилось і число тих, хто давав негативну оцінку антикризовим діям урядів їх країн – 38 % проти 33 %. Передусім ці явища пояснювалися порушенням умов доступу широкого загалу до фінансової інформації та досягнення максимальної прозорості роботи ринку. Не завжди уряди країн надавали роз'яснення тим непопулярним заходам, до яких вдавалися, щоб досягти позитивного ефекту в майбутньому. Відновлення довіри – результат кропіткої та тривалої роботи, причому саме у фінансовому секторі це критично важливий фактор його розвитку.

На світовому ринку залишається помітною практика регіоналізації державного управління фінансовими ринками, створення наднаціональних органів, застосування екстериторіального підходу до деяких правових норм. Якщо раніше цей підхід був прийнятніший у сфері регулювання питань соціальної безпеки, то протягом останнього десятиліття його дедалі частіше беруть на озброєння в межах інтегрованого регіону при регулюванні фінансової сфери, наприклад, обігу цінних паперів. Особливо яскраво ці тенденції проявляються в Європі, де нещодавно прийнято рішення про створення нових європейських наддержавних органів, які особливу увагу приділятимуть попередженню виникнення проблем у фінансовій системі європейських країн, виявленню глобальних системних ризиків, що можуть вплинути на їх фінансові організації.

Ключовим при врахуванні тенденцій розвитку фінансового сектору в національній політиці має бути забезпечення ефективності його роботи. На наш погляд, у наукових дискурсах чітко простежуються три напрями визначення ефективності: загальновизнане поняття ефективності як оптимальної утилізації ресурсів; теорія ефективності фінансових ринків; ефективність як безкризове функціонування фінансової системи.

У сучасній теорії термін “ефективність фінансової системи” трактується у вузькому й широкому розумінні. Оцінка ефективності в широкому, традиційному розумінні означає таке функціонування складної системи, за якого досягається максимальний ефект (дохід) при мінімальних витратах ресурсів і трансакційних витратах¹.

Ресурси фінансового сектору формують інвестори, тобто фізичні і юридичні особи, що здатні створювати надлишок грошових ресурсів, ма-

¹ Cameron N. E. Money, financial markets and economic activity / N. E. Cameron. – 2nd ed. – Toronto : Addison-Wesley, 1992. – P. 55.

ють заощадження і виявляють готовність спрямовувати їх на примноження активів реального сектору. Інші ресурси формують інституціональне середовище, в якому потоки капіталів підлягають збереженню, захисту, створенню інформаційної оболонки, їм надається здатність до переміщення в просторі й часі, а також до збільшення обсягів. Фактично, чим більше учасників фінансових ринків і чим вища їх спроможність щодо збереження і примноження багатства, тим більшими є ресурсна база фінансових ринків і можливості для раціоналізації грошових потоків.

Разом з тим наявність безрозмірного “чорного” чи “сірого” ринку в поєднанні з відсутністю практики дотримання банківської таємниці, недовіра до банківсько-фінансової системи призводять до зменшення цього ресурсу. Ці явища зумовлені, як відомо, надмірним податковим тягарем, завищеним обмінним курсом національної валюти, обмеженнями, що накладаються на величину доходів у певному вигляді. Таким чином, державне стимулювання ефективної роботи фінансових ринків тісно пов’язане з реалізацією продуманої політики у фіскальній, валютній сферах, політикою доходів та інших сфер. Інакше виникає асиметрія в проведенні політики: зайва напруженість (“затискання”) в одній сфері через деякий час спричиняє відповідну негативну реакцію в іншій, навіть більш лібералізованій.

Також поширеним явищем у країнах з перехідною економікою є асиметрія структури фінансового сектору. Дослідженнями групи вчених Міжнародного банку реконструкції та розвитку доведено, що країни зі слабкою фінансовою системою найчастіше мають значно розвинутіший банківський сектор порівняно з фондовим ринком. Така асиметрія означає відсутність важливих інструментів примноження багатства, накопиченого юридичними і фізичними особами, що забезпечує розвиток фондового ринку, і, крім того, свідчить про можливу необ’єктивність оцінки фінансових інструментів через нерозвинутість вторинного ринку. Таким чином, державні важелі регулювання фінансових ринків у цьому питанні визначають законодавчі можливості побудови повної структурної моделі фінансової системи з активними операціями на біржах, операціями з хеджування на ринках деривативів та ін.

Продуктами випуску функціонування фінансового сектору є різноманітні інструменти, послуги та різні операції, що враховують очікування і плани споживачів фінансового ринку щодо прибутковості, ризиків, термінів інвестицій і форми управління капіталами. Основні критерії вибору певного інструменту – безпека, прибутковість трансакцій, міні-

мізація часу і витрат на їх виконання чи престиж, відповідність певним вимогам клієнта стосовно самореалізації і позитивного психологічного ефекту від отриманої послуги фінансового ринку. Чим різноманітніший спектр наданих послуг, тим більше можна залучити учасників фінансового ринку. Це знижує негативний ефект асиметрії операцій фінансового ринку, коли при наданні незначного їх переліку можна очікувати негативного сприйняття їх учасниками ринку і відмови від використання послуг ринку загалом. Отже, на фінансовому ринку мають постійно впроваджуватися інноваційні інструменти, які задовольняють попит різних категорій споживачів послуг, що загалом зменшує ризики фінансового сектору економіки.

Найважливішим фактором ефективності фінансової системи є рівномірний розподіл фінансових ресурсів за сферами діяльності і галузями економіки з переважним фінансуванням тих галузей, що можуть забезпечити найбільший ефект від використання фінансових ресурсів. Ця обставина не означає відмову від кредитування на пільгових умовах пріоритетних галузей або фундаментальних досліджень, від яких не можна очікувати швидкого повернення інвестицій. У багатьох країнах функцію фінансування галузей, що не становлять інтересу для приватного капіталу, перебирають спеціалізовані банки, наприклад, банки розвитку, банки підтримки або інші фінансові інститути. Однак у разі недофінансування певного сектору галузі з діючих і потенційних учасників фінансового ринку вилучається відповідний сектор, що призводить до асиметрії розподілу доходів і, відповідно, асиметрії об'єктного зрізу структури фінансового ринку. Так, недофінансування бюджетної сфери, зокрема людських ресурсів, зайнятих у сфері культури, науки, освіти, охорони здоров'я, на досить тривалий час відмежовує цей сектор від використання послуг фінансового ринку. Фактично застосування урядом країни практики переважного кредитування однієї галузі за рахунок іншої, надання значних цільових кредитів не сприяє підвищенню ефективності фінансових ринків. За М. Алле, економіка є ефективною, якщо визначено методи розподілу ресурсів у політично бажаному напрямі, які не підривають умови функціонування економіки ринків, тобто досягається "еквівалентність станів економічної рівноваги і станів максимальної ефективності"¹. Доцільним з позиції державного регулювання грошової

¹ Алле М. Условия эффективности в экономике / М. Алле. – М. : НИЦ "Наука для общества", 2002. – С. 21.

сфери є розвиток мережі різноманітних фінансових інститутів, що обслуговували б різні галузі економіки.

Однією з умов ефективності фінансової системи є забезпечення для всіх цивілізованих учасників ринку рівних можливостей доступу до капіталу, входу і виходу на ринки. Йдеться насамперед про визначення міри відкритості фінансових ринків і допущення на них іноземного капіталу. Спочатку надмірна відкритість ринків зробить національні інституції неконкурентоспроможними стосовно іноземних, що може призвести до імпорту інфляції в країну-реципієнта, в окремих випадках – до експорту національного суверенітету (особливо через портфельні інвестиції, депозитарні розписки й інші інструменти). Водночас інституції-нерезиденти привнесуть елементи нової культури менеджменту і маркетингу у фінансово-банківську сферу, підвищать рівень конкурентності та якість надання послуг. Визначення міри відкритості фінансових ринків і внесення до законів відповідних коректив, що перешкоджають негативному прояву лібералізації ринків, є прерогативою держави.

Ознакою ефективної фінансової системи є запровадження державою методики об'єктивної оцінки вартості активів, недопущення їх надмірної переоцінки чи заниження. Це досягається шляхом розвитку інституціональної інфраструктури, передусім через проведення грамотної приватизації і корпоратизації економіки, побудову розгалуженої системи інститутів незалежної оцінки нерухомості, залучення ресурсу місцевих і регіональних органів влади.

Отже, обов'язковою умовою ефективного фінансового сектору в традиційному розумінні є наявність платоспроможних суб'єктів фінансового ринку (що формується в рамках реального сектору), забезпечення різноманіття послуг, операцій для різних категорій споживачів, запровадження інноваційних інструментів (відсутність асиметрії критеріїв оптимальності надання послуг), інвестування різних сфер діяльності й галузей економіки (відсутність асиметрії інвестування в різні об'єкти інвестицій)¹.

Поняття ефективності фінансової системи у вузькому розумінні пов'язане з наявністю повної об'єктивної і прозорої інформації та забезпеченням доступу до неї всіх учасників фінансових ринків, як професіо-

¹ *Иваницкая О. М.* Государственное регулирование повышения эффективности функционирования финансовых рынков / *О. М. Иваницкая* // Современные проблемы государственного управления : сб. статей / под общ. ред. В. К. Егорова, А. Я. Быстрыкова, В. М. Герасимова. – М. : РАГС, 2002. – С. 64–71.

налів, так і непрофесіоналів. Докладний аналіз цього поняття у вузькому розумінні міститься в наукових працях О. Моргенштерна, Дж. фон Неймана, С. Ф. Лероя¹ та ін.

Моніторинг фінансових ринків, що здійснюється тільки органами нагляду, не забезпечить достатнього рівня контролю та ефективного регулювання. Важливо, щоб моніторинг і контроль фінансових ринків здійснювалися інвесторами – інститутами і фізичними особами, професіоналами і непрофесіоналами фінансового ринку². Для цього фінансові ринки мають працювати у режимі відкритої інформації та поінформованості широких кіл громадськості про роботу як фінансової системи загалом, так і окремих секторів і суб'єктів. Водночас у країнах СНД інформаційна асиметрія зумовлює нерівні можливості доступу до інформації з боку її учасників, а отже, і відсутність ефективності у вузькому розумінні. Державне регулювання полягає в розвитку інформаційно-організаційної інфраструктури фінансового ринку і формуванні цивілізованого, такого, що знає свої права і обов'язки, інвестора.

У межах фінансової інфраструктури створюються механізми, які сприяють підвищенню ефективності роботи її інституцій шляхом налагоджування партнерських відносин між окремими суб'єктами та взаємного перейняття досвіду. Це не є винаходом фінансової системи – у реальному секторі розроблено та вдосконалено такі форми партнерства, як аутсорсинг, кооперація, бенчмаркінг, що можуть бути задіяні й у фінансовому секторі.

Однією з найважливіших умов підвищення ефективності фінансових ринків є своєчасне реагування на зміну їх світової кон'юнктури. З огляду на дедалі більшу відкритість економіки України, негативна реакція її фінансового ринку на зовнішні шоки і наслідки може бути значною.

Таким чином, державне регулювання в разі вирішення висвітлених проблем полягає насамперед у достатньому інформаційному забезпеченні процесів прийняття інвестиційних рішень на всіх рівнях управління. Державна політика має спиратися на знання, аналіз і прогнозування розвитку економіки загалом і фінансових ринків зокрема, головних країн-

¹ *Neumann J., von. Theory of Games and Economic Behavior / J. von Neumann, O. Morgenstern. – Princeton University Press, 2007. – 776 p.; Le Roy S. F. Efficiency and Variability of asset prices / S. F. Le Roy // American Economic Review, Papers and Proceedings. – 1984. – № 74. – P. 183–187.*

² *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World / The World Bank. – N. Y. : Oxford University Press, 2001. – 212 p.*

партнерів, постійний моніторинг роботи найбільших фінансових інститутів, ринків і потоків капіталів. При цьому актуальне не тільки знання внутрішнього регламенту фінансових ринків, а й особливостей інвестиційного клімату, динаміки найважливіших фінансових показників тощо. Зрозуміло, що збирання й аналіз інформації, прогнозування трендів розвитку за допомогою комп'ютерних програм є досить дорогою процедурою, тому це дослідження варто проводити на підставі репрезентативної вибірки, що визначала б групу країн, вплив яких на національну економіку був би найбільшим. Критеріями віднесення країни до цільової групи були б показники валютної залежності, обсягу торгівлі, наявності фінансових інститутів, що діють на неї, кількість рахунків “лоро” і “ностро”, обсяги взаємозумовлених операцій на фондових ринках та ін.

Благополуччя національної економіки – важливий фактор фінансового розвитку. Однак цього вже замало. Визначальною є чітка орієнтація на фондові ринки певного регіону. Пріоритетним для України, на наш погляд, є ринок країн Західної Європи. Це пояснюється не тільки його близькістю і зручністю транзитних ліній – для фінансових ринків фактор відстані не є перешкодою. Ринок країн Європи більш орієнтований на могутні банківські структури, є менш волатильним (мінливим) і консервативнішим, ніж фінансові ринки країн Північної Америки й Азії.

З огляду на запропонований, далеко неповний, перелік факторів і тенденцій, помітних у системі державного управління фінансовими ринками, вважаємо, що в подальшому стратегія й тактика державного регулювання фінансового поля України матимуть такі особливості.

1. Робота державних органів управління фінансовими ринками України має бути спрямована на створення доктрини стабілізації їхньої діяльності з урахуванням особливостей проявів криз, у тому числі попередніх; вузьких місць розвитку фінансових ринків та прорахунків у державному управлінні, допущених у минулому. Доцільно запроваджувати дійову практику застосування інструментів ризик-менеджменту в систему регулювання різних сегментів фінансового ринку. На сьогодні технологія, яка передбачає оцінку, моніторинг і прогнозування ризиків, активно застосовується в банківському секторі та майже не використовується при регулюванні ринку фінансових послуг. Водночас без системних і всеосяжних підходів до управління ризиками щодо всіх секторів і сегментів фінансового ринку належний результат отримати не можливо.

2. Доцільно розмежувати функції та напрями діяльності органів регулювання, що передбачає виокремлення мікро- та макрорівня впливу

державних органів, запровадження засад пруденційного нагляду, з одного боку, та регулювання бізнес-діяльності суб'єктів виконання фінансових операцій, з другого. Це дасть змогу виокремити стратегію державного регулювання фінансових ринків та оперативно-поточне управління (регулювання) фінансових інституцій і краще опрацювати кожний з цих елементів.

Слід вирішити питання про доцільність зміни моделі регулювання фінансового ринку України, особливо в напрямі введення єдиного мегарегулятора. Однак без розроблення цілісної концепції регулювання фінансових ринків у їх взаємодії та взаємозалежності створення мегарегулятора не має сенсу. До підготовки й написання програмних документів слід залучити всі саморегулювальні організації фінансових ринків України. Водночас можна сформувати орган, який би відповідав за реалізацію програм дій уряду щодо регулювання всіх сегментів фінансового ринку України на громадських засадах.

3. Слід посилити роботу щодо формування перешкод на шляху збільшення масштабів інтелектуальних злочинів, передусім на фінансовому ринку, а також інших видів порушень суспільних норм. Зокрема, доцільно підвищити рівень захисту інформаційних систем фінансових установ; законодавчо передбачити регулювання практики неправомочного та надмірного матеріального заохочення менеджерів фінансових інституцій; визначити дійові механізми відстежування та покарання корупційних порушень у фінансовій сфері; врегулювати питання неприпустимості витікання інсайдерської інформації та поширення явищ інформаційної асиметрії; внести зміни до положень нормативно-законодавчої бази, які допускають неоднозначне їх трактування, містять суперечності тощо.

4. Однією з умов досягнення бажаного рівня взаємодії громадськості та держави є інформатизація сфери регулювання роботи фінансових ринків по всій вертикалі системи управління, забезпечення інтегрованості (тобто інформаційного обміну між підрозділами та окремими відомствами по горизонталі та вертикалі) архітектури державного управління. Варто полегшити доступ громадськості до контролю роботи фінансових інституцій і державних органів через засоби інтернету. Процеси інформатизації мають спрямовуватися на забезпечення високих стандартів управління, уніфікацію документопотоку для кращого його контролю, досягнення високого рівня прозорості роботи інституцій.

5. Українським владним структурам слід оптимізувати взаємодію зі світовими та регіональними фінансовими організаціями. Зокрема, вар-

то сприяти консолідації роботи національних фінансових інституцій з метою забезпечення їх конкурентоспроможності порівняно з іноземними “гравцями” та недопущення кардинальної зміни ідеології й архітектури національної фінансової системи, підриву основ її безпеки в умовах впливу глобалізаційних процесів. На кінець лютого 2011 р. Державна служба статистики України оголосила, що спостерігається приріст іноземного капіталу в закладах, що здійснюють фінансову діяльність, у сумі 2,6285 млрд дол. США, що істотно більше, ніж у будь-якій іншій галузі. Значна частка коштів надходить на поповнення капіталу банків. Це явище, яке супроводжується високим рівнем доларизації економіки (29,13 %), створює певну небезпеку для активів банків України і формує залежність від зовнішніх факторів, зокрема “інфекції” кризи.

Фінансова система має бути збалансованою у напрямі розподілу власності (державні/приватні – з часткою іноземної власності інституції), причому критеріями балансування мають стати:

- можливості державної підтримки конкретної державної інституції, яка стикається з проблемами через ускладнене ведення бізнесу, спричинене зовнішніми факторами, наприклад, унаслідок ризику зовнішнього контрагента (реалізація політики “рятівної шлюпки” або кредитора останньої інстанції);
- досягнення бажаного рівня показників фінансової стійкості кожної інституції фінансового ринку незалежно від форми власності і сегмента ринку;
- контрольованість структури фінансової інституції та відповідність критеріям ефективного менеджменту.

6. Доцільно поставити на належну основу постійний моніторинг тенденцій на європейському і світовому фінансовому ринках, відстежувати зміни в законодавстві на національному й наднаціональному рівнях.

6.2. НОВА ПАРАДИГМА РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ РИНКІВ У ПОСТКРИЗОВИЙ ПЕРІОД: ГЛОБАЛЬНИЙ ВИМІР

Активну діяльність з метою подолання кризи та створення платформи для її запобігання розгорнуло багато наднаціональних, міжнародних і регіональних об'єднань. Зокрема саміти країн G20, що неодноразово проводилися з початку світової фінансової кризи 2007–2009 рр., присвячувалися визначенню найуразливіших місць світової економічної сис-

теми, прийняттю спільних рішень і заходів щодо боротьби з глобальною кризою (табл. 6.1).

У підсумкових документах самітів окрема увага приділялася реформуванню фінансового сектору та фінансового регулювання. Зокрема, на саміті у Вашингтоні в 2010 р. прийнято План дій щодо впровадження принципів реформи фінансового регулювання. Ключовим питанням було також введення нових стандартів банківської діяльності, зокрема розроблених Базельським комітетом з банківського нагляду (Базель III).

Таблиця 6.1

**Хронологія проведення самітів “G20”
та прийняття на них програмних рішень з часу настання
сучасної світової фінансової кризи**

Час проведення	Місце проведення	Прийняті документи
Листопад 2008 р.	Вашингтон, США	Декларація саміту з питань фінансових ринків та світової економіки (“Declaration Summit on Financial Markets and the World Economy”)
Квітень 2009 р.	Лондон, Великобританія	Глобальний план відновлення і реформ (“The Global Plan for Recovery and Reform”)
Вересень 2009 р.	Пітсбург, США	Доповідь про заходи, спрямовані на здійснення реформи системи регулювання фінансової сфери (“Progress Report on the Actions to Promote Financial Regulatory Reform”)
Червень 2010 р.	Торонто, Канада	Декларація Торонтського саміту “G20” (“The G20 Toronto Summit Declaration”)
Листопад 2010 р.	Сеул, Південна Корея	Сеульська угода спільного зростання (“Seoul Development Consensus for Shared Growth”)
Жовтень 2011 р.	Париж, Франція	Декларація міністрів фінансів та голів центральних банків країн “G20” (“Communiqué of Finance Ministers and Central Bank Governors of the G20”)
Листопад 2011 р.	Канни, Франція	Каннський план дій з питань зростання та праці (“The Cannes Action Plan for Growth and Jobs”)
Червень 2012 р.	Лос-Кабос, Мексика	Ітогове комюніке*

* Програмних документів прийнято не було, оскільки на саміті були відсутні представники США, Франції, Бразилії та Китаю.

Складено авторами.

Базель III становить симбіоз сучасних способів оцінки ризиків (кредитного, ринкового та операційного) та створення відповідного капіталу, змістовного пруденційного нагляду та ринкової дисципліни. Саме сукупність цих “стовпів” можна назвати ризик-орієнтованим наглядом, який, на думку Базельського комітету з банківського нагляду, спроможний забезпечити фінансову стабільність і повинен поширитися на всю фінансову систему¹.

Згідно з рішенням Базельського комітету з банківського нагляду Базель III має на меті: впровадження жорсткіших міжнародних нормативів з управління капіталом та ліквідністю з метою створення більш стійкого банківського сектору; покращання процедур ризик-менеджменту та державне управління банківським сектором; підвищення здатності банківського сектору долати наслідки фінансових та економічних криз і, таким чином, зниження ризику поширення цих проблем та їх “міграції” з фінансового в реальний сектор економіки².

Для вітчизняної банківської системи зазначені зміни вкрай актуальні, зважаючи на особливості її побудови, наявні проблеми та ризики. Авторами виокремлено такі основні проблеми:

- недоліки в стратегії розвитку банківської системи, допущені прорахунки та некоректні пріоритети в плануванні;
- помилки в тактичному управлінні банківськими установами;
- слабкий зв'язок між бізнес-підрозділами та підрозділами ризик-менеджменту в банківських установах;
- недостатня результативність системи ризик-менеджменту банківських установ та методики оцінки ризиків: незважаючи на декларовану досконалість, комплексність і складність, вони не змогли передбачити кризу та сприяти впровадженню попереджувальних заходів власниками й менеджерами банківських установ;
- помилковість і неадекватність заходів подолання кризи;
- нехтування нормами нормативно-правових актів з боку акціонерів та менеджменту;
- низький рівень якості оцінки активних операцій і наявність ризиків концентрацій, на які наражалися банки при здійсненні активних операцій;

¹ Воловник А. Д. Базель-III: испытание надёжности банковской системы России в условиях глобальной конкуренции / А. Д. Воловник, Н. С. Зиядуллаев, Ю. С. Кибардина // Экономика мегаполисов и регионов. – 2011. – № 3 (39). – С. 43.

² International regulatory framework for banks (Basel III) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

- помилки та упущення при управлінні ліквідністю;
- недостатня увага з боку власників банківських установ до вимог нарощування капітальної бази.

Отже, дотримання вимог Базеля III дасть змогу вирішити більшу частину зазначених проблем. Водночас запровадження його рекомендацій не є гарантією автоматичного покращання ефективності діяльності вітчизняних банківських установ і стабільності банківської системи. Крім того, Базель III не може враховувати навіть основні особливості української банківської системи. Це потребує коригувань регулятивної бази та засад діяльності банківських установ з боку державних органів України, здійснення оцінки банківської системи та її стабільності, результатів її діяльності після запровадження Базеля III, що зумовлює необхідність відповідного методичного забезпечення.

За основу методики, за якою реально можна було б оцінити ефективність запровадження Базеля III у вітчизняну банківську систему, пропонуємо взяти “Методичні вказівки з інспектування банків “Система оцінки ризиків”, схвалені постановою Правління НБУ від 15.03.2004 № 104 (далі – Методичні вказівки). На сьогодні оцінка ризиків у діяльності банків здійснюється НБУ саме на підставі методів, визначених у Методичних вказівках. Вони дають змогу оцінювати фінансові та нефінансові ризики, кількісні та якісні аспекти їх проявів. Але, згідно з Методичними вказівками, визначаються лише три рівні ризику: “...кількість ризику, тобто рівень або обсяг ризику, на який наражається банк, характеризується як незначна, помірна або значна”. Здійснивши аналіз вітчизняних банківських установ за Методичними вказівками, ми дійшли висновку, що більше 90 % з них мали до часу настання кризи помірні рівні ризиків, а якість управління ними потребувала вдосконалення. Отже, така класифікація ризиків не відображає реальної картини стану банківських установ та загроз, на які вони наражаються. На нашу думку, це робить зазначену методику доволі загальною і не дає можливості визначити реальні ризики вітчизняної банківської системи, відповідно, вона потребує доопрацювання.

У Методичних вказівках встановлено якісні та кількісні критерії, за якими визначається рівень ризику. Водночас, вважаємо, кількість рівнів ризику та якості управління ним, за якими оцінюються банківські установи, має дорівнювати п’яти. Зокрема, пропонується така градація:

- *незначний рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику надійні за всіма факторами та показниками, здатні протистояти кри-

- зам та економічним спадам (навіть надзвичайним), вважаються стабільними і такими, що мають кваліфіковане керівництво;
- *низький рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику надійні за всіма факторами та показниками, здатні протистояти кризам та економічним спадам (крім надзвичайних), вважаються стабільними і такими, що мають кваліфіковане керівництво;
 - *помірний рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику мають помірний рівень ризиків, певні недоліки в управлінні ризиками та банківській діяльності, що не чинять критично негативного впливу на платоспроможність і ліквідність, але повинні бути усунуті за визначений для цього час;
 - *значний рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику мають значний рівень ризиків, суттєві недоліки в управлінні ризиками та діяльності; якщо ці недоліки не будуть виправлені за короткий, обґрунтовано визначений для цього час, то вони призведуть до істотних проблем, пов'язаних із платоспроможністю та ліквідністю;
 - *надмірний рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику мають великий рівень ризиків, їх загальна платоспроможність перебуває під загрозою, наявні ризики та проблеми потребують спеціальних комплексних оздоровчих заходів.

Реалізація цих пропозицій дасть змогу уникнути надто загального підходу при виокремленні трьох рівнів, яке пропонується в Методичних вказівках. Використання саме п'яти рівнів є найоптимальнішим для вітчизняних банківських установ та більш показовим для НБУ в оцінці системних ризиків банківської системи, недоліків та загроз у їх діяльності. На підставі визначених рівнів ризику будуємо карту ризиків банківських установ та банківської системи загалом, визначаємо сукупний рівень кожного ризику та напрям розвитку фактора ризику. З метою врахування особливостей діяльності банківських установ різних груп ми створюємо карту ризиків за кожною групою (у вітчизняній банківській системі є групи “великих”, “найбільших”, “середніх” та “малих” банків (для цілей банківського нагляду НБУ наприкінці кожного року здійснює поділ банків на чотири групи. Спочатку поділ банків на групи здійснювався за такими критеріями: розмір активів та регулятивного капіталу банків. Поділ банків на групи наприкінці 2011 р. здійснювався лише на підставі розміру їх активів), у кожній з яких банківські установи мають свої, притаманні цій групі банків, особливості функціонування та недоліки).

Також пропонуємо здійснювати впровадження Базеля III та оцінки його ефективності у такій послідовності:

- I етап – повний перехід Національним банком України до ризик-орієнтованого нагляду, апробація методики та внесення у разі необхідності до неї змін;
- II етап – здійснення оцінки вітчизняних банківських установ на підставі запропонованої методики для розроблення змін до регулятивно-правової бази та графіка поступового впровадження Базеля III, з урахуванням виявлених ризиків, особливостей функціонування банківських установ різних груп;
- III етап – запровадження Базеля III у діяльність вітчизняних банківських установ;
- IV етап – здійснення оцінки вітчизняних банківських установ за підсумками кожного з етапів запровадження Базеля III;
- V етап – здійснення оцінки вітчизняних банківських установ, їх ефективності та стабільності за підсумками запровадження Базеля III, порівняння результатів оцінки до та після впровадження Базеля III.

Особливим сектором фінансового ринку є фондовий ринок, регулювання якого дуже важливе для досягнення стабільності фінансового сектору. Одним з документів, у якому окреслюються головні напрями реформування глобального фінансового сектору загалом і фондового ринку зокрема, була нова концепція розвитку ринку капіталів як “відповідь” регуляторних органів на міжнародну фінансову кризу, розроблена Міжнародною асоціацією фондового ринку – ICMA (The International Capital Market Association є міжнародною організацією, що встановлює стандарти на міжнародному фондовому ринку вже понад 40 років; далі – Асоціація).

Основними напрямами дій, викладеними в документі, є:

- забезпечення узгодженості програмних документів, запропонованих різними інституціями, зокрема Плану дій Асоціації та програми дій G20;
- утілення в ЄС нової системи нагляду, яка має включати структури, завданням яких є відстеження системних ризиків і фінансовий нагляд;
- моніторинг швидкого зростання будь-яких нових фінансових продуктів для уникнення нових системних ризиків;

- встановлення перешкод на шляху намагань окремих урядів повернутися до національного протекціонізму на фінансових ринках, зокрема до заохочення національного кредитування;
- пошук перспективних рішень щодо розподілу відповідальності та фінансового тягаря між національними фінансовими органами виконавчої влади;
- створення підґрунтя для подальшого розвитку єдиного ринку капіталів у Європі, що, зокрема, передбачає створення єдиних правил, застосування європейського законодавства на територіях національних держав, досягнення високого рівня конкурентності між учасниками ринку;
- упровадження нового органу з регулювання обігу європейських цінних паперів і ринків та узгодження спільної політики з національними органами;
- гармонізація американського та європейського ринків капіталів і під'єднання ключових ринків країн, що розвиваються, зокрема Бразилії, Росії, Індії та Китаю¹.

Отже, світова спільнота знову висловила за формування єдиного простору дій, по якому завдала удару фінансова криза. Ослаблення позицій концепції концентрації світового нагляду за фондовим ринком було недовгим.

Це намагання посилити процеси інтеграції, особливо в Європейському регіоні, обґрунтоване. Європа нині зазнає величезних негативних наслідків останньої фінансової кризи, які окреслюють досить погані перспективи для країн – членів ЄС. Зокрема, серед 10 країн з найнижчими темпами економічного зростання, як передбачав *The Economist* на 2011 р., шість європейських, зокрема Ірландія, Португалія та Греція – з від'ємними темпами зростання, а Іспанія, Італія та Ісландія – з темпами зростання менше 1 %. Отже, посилення інтеграції, стандартизації підходів та формування наднаціональних регуляторів міжнародна спільнота вбачає єдиним правильним рішенням щодо подолання негативних наслідків кризи.

Безперечно, Україна має прислуховуватися до думки міжнародної спільноти. Однак, маючи як орієнтир зазначені принципи, наша країна повинна виробити загальні концептуальні основи для модернізації національного фінансового сектору, з урахуванням власних слабких місць

¹ Офіційний сайт ІСМА [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.icmagroup.org/ICMAGroup/files/b4/b471ab56-8f95-4c7d-91f4-8f36ba9aba1e.pdf>.

і переваг. Якщо орієнтуватися на визначені в наведених документах ключові засади реформування фінансового ринку, то за багатьма позиціями Україна не зможе зробити дієвих кроків, а лише задекларує свої наміри.

Отже, вимога підвищення рівня прозорості функціонування фінансового сектору сама по собі слушна. Проте специфіка розвитку фінансового сектору України перешкоджає реалізувати її повною мірою на практиці. Щодо фондового ринку зокрема, то в державі діє значний позабіржовий ринок, обсяги якого незіставні з обсягом біржової торгівлі. Три чверті організованого ринку фактично опиняються за межами відстеження діяльності емітентів, обігу цінних паперів тощо.

Навіть у регульованій частині фондового ринку можна виокремити лише невеликий сегмент емітентів, які працюють досить відкрито, відповідно до оголошених принципів корпоративного управління. Останніми роками емітентами акцій переважно (більше ніж на 60 %) є банки – відкриті та публічні АТ, які випускали акції для збільшення статутного капіталу. Це явище свідчить також про продовження практики самовідтворювання фінансової системи. Отже, вимога транспарентності може тільки залишатися гаслом, для якого немає жодного реального підґрунтя.

Трансакційні витрати у фінансовому секторі України дотепер величезні. Зокрема, на фондовому ринку значна частка цінних паперів випущена у документарній формі (до двох третин випуску акцій). Оформлення страхових полісів та кредитних договорів потребує значно більше часу, ніж у розвинутих країнах. Недостатнім є рівень попиту з боку споживачів послуг фінансових ринків на інтернет-ресурси, а також продукти, що надаються провайдерами мобільних телефонів тощо.

Права інвесторів слабо захищені на всіх сегментах фінансового ринку України крім банківського. Зокрема, немає гарантійного фонду на вітчизняних біржах, який би забезпечував відшкодування втрат інвесторів. Ініціатива створення Фонду гарантування вкладів клієнтів кредитних спілок належить поодиноким спілкам і поки що не підтримана урядом.

Поширення інфраструктурних злочинів набуло великих масштабів. Зокрема, активно застосовується практика подвійного ведення реєстрів, порушується доступ до інсайдерської інформації та відбувається її розголошення з метою маніпулювання ринком.

До кроків з розроблення концептуального бачення розвитку фінансового сектору належить Програма розвитку фондового ринку України на 2011–2015 роки. Серед її основних завдань:

- подальший розвиток фондового ринку;
- збільшення капіталізації та ліквідності фондового ринку, зокрема суттєве розширення пропозиції цінних паперів з високими інвестиційними характеристиками, створення умов для максимального використання потенціалу біржового ринку, сприяння розвитку та становленню потужних національних інституційних інвесторів, стимулювання участі роздрібних та іноземних інвесторів у фондовому ринку;
- удосконалення ринкової інфраструктури та засад саморегулювання, забезпечення їх надійного й ефективного функціонування;
- покращання механізмів захисту прав інвесторів, зокрема подальше вдосконалення корпоративного управління; підвищення рівня державного та суспільного захисту прав інвесторів; удосконалення інформаційної прозорості фондового ринку; поліпшення фінансової грамотності населення щодо фондового ринку;
- удосконалення умов і правил державного регулювання та нагляду на фондовому ринку.

Прогнозні (очікувані) показники розвитку фондового ринку України до 2015 р. передбачають залучення щороку в середньому не менше ніж 100 млрд грн у цінні папери, зокрема у формі нових інвестицій не менше ніж 75 млрд грн; підвищення рівня капіталізації фондового ринку відносно ВВП до 40 % (на кінець 2009 р. – 19,5 %); збільшення частки біржового ринку до 10 %.

Системне бачення реформування фінансового сектора України у напрямі підвищення його відповідності потребам соціально-економічного розвитку держави міститься у Національному плані дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Документ характеризує системний підхід до ключових проблем забезпечення стабільності економіки та фінансової системи. Зокрема, визначено такі напрями дій на макроекономічному рівні: підтримка цінової стабільності в державі; зниження ризиків фінансової системи; удосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб; запровадження принципів страхового нагляду відповідно до стандартів Міжнародної

асоціації органів страхового нагляду; поліпшення координації діяльності регуляторних органів фінансового сектору з метою проведення моніторингу системних фінансових ризиків.

Водночас вказано й на необхідність зміцнення інституційного механізму державного регулювання фінансового сектору, зокрема: забезпечення повноцінного функціонування бюро кредитних історій; підвищення рівня капіталізації страхових компаній; розвиток системи кредитної кооперації; забезпечення діяльності санаційного банку з метою повернення коштів Державного бюджету України, спрямованих державою на участь у капіталізації банків; підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах.

Окрема увага була приділена модернізації фондового ринку. Передбачено: удосконалення системи правового регулювання захисту прав власників боргових цінних паперів, зміна процедури емісії цінних паперів; стимулювання збільшення обсягів операцій в організованому сегменті фондового ринку.

Вважаємо, що при реалізації таких масштабних завдань передусім має бути врахований принцип узгодження цілей і завдань з інструментарієм, який використовується. Постановка амбітних цілей повинна цілком відповідати реальним можливостям країни, особливо у передбаченні нових хвиль фінансових криз.

Головним напрямом дій українського уряду має бути формування умов, за яких лєвова частка цінних паперів матиме обіг на організованому ринку. Зокрема, до цього може привести встановлення урядом нижньої межі обсягу цінних паперів, випущених публічними акціонерними товариствами, які обов'язково повинні перебувати в обігу на майданчиках організаторів торгів.

Другий напрям полягає у формуванні нової платформи нагляду, передусім орієнтованої на виявлення, систематизацію, оцінку та прогнозування системних ризиків, на які наражається фінансова система, та оцінку ймовірності настання стресової ситуації. Основні інструменти, які мають бути застосовані, – побудова різних моделей ризиків, їх взаємовпливу, сценаріїв їхньої дії на макроекономічні показники. Вважаємо, що обов'язково слід враховувати технологію ризик-менеджменту, яка активно розвивалася на мікроекономічному рівні регулювання і довела свою ефективність.

Третій напрям пов'язаний із формуванням системи інституцій, які відповідають за нагляд і регулювання фінансової системи, пошук перспективних рішень щодо розподілу відповідальності та фінансового тя-

гаря між національними фінансовими органами виконавчої влади та побудова ефективних взаємовідносин з аналогічними міжнародними та європейськими інституціями. Насамперед ідеться про зміну моделі регулювання й апробацію підходу, що у світовій практиці отримав назву “twin peaks”, – розмежування функцій регулювання та нагляду за всіма основними секторами фінансового ринку та їх передання двом різним органам, які застосовують власні підходи до забезпечення стабільності національної фінансової системи.

Четвертий напрям модернізації фінансової системи – досягнення високого рівня прозорості роботи учасників фінансових трансакцій, посилення відповідальності за розголошення інсайдерської чи конфіденційної інформації, подолання явища інформаційної асиметрії. Прозорість функціонування ринку забезпечується через формування принципово нової системи звітності, що відповідає вимогам міжнародних стандартів обліку та аудиту і побудована на новій платформі інформаційного забезпечення за принципом інтеперабельності (взаємопов’язаності) усієї системи прийняття рішень по вертикалі та горизонталі національної фінансової системи.

П’ятий напрям дій – зниження трансакційних витрат при здійсненні будь-якої фінансової операції, починаючи з отримання дозволу на її виконання і закінчуючи оплатою комісійних при здійсненні торгів на фінансовому ринку. Таке здешевлення можливе за умов кібернетизації фінансового простору, уніфікації та стандартизації процедур і технологій надання послуг.

Шостий напрям дій передбачає активне залучення фінансових інституцій до фінансування ключових проектів соціально-економічного розвитку країни та впровадження інновацій. Для цього слід ретельно підготувати систему преференцій, які надаватимуться фінансовим інституціям для реалізації державних програм, але з урахуванням запобігання створенню неконкурентного “поля гри” для основних учасників цих процесів.

Сьомий напрям дій потребує побудови стратегічних орієнтирів у взаємовідносинах із міжнародними економічними організаціями стосовно розроблення боргової стратегії України та тактики управління боргом. На особливу увагу заслуговують питання вибору інструментарію таких взаємовідносин і виявлення можливостей співпраці з різними інституціями світової фінансової системи.

Безперечно, коло завдань, які можуть бути поставлені перед урядом України в аспекті модернізації фінансової системи, є значно ширшим,

ніж представлено в цій роботі. Основними результатами, які мають свідчити про успішне досягнення поставлених цілей, є:

- уникнення наслідків інформаційної асиметрії (шахрайства, несанкціонованого доступу до інформації тощо);
- поступовий відхід від асиметрії розвитку окремих сегментів фондового ринку, зокрема гіперболізації сегмента акцій;
- запобігання асиметрії регуляторних засобів та інструментів, зокрема застосування певних механізмів управління та ігнорування інструментів, поширених у світовій практиці модернізації фондового ринку країни;
- подолання асиметрії регіонального розвитку фінансового ринку;
- адекватне збільшення рівня капіталізації фондового ринку;
- підвищення рівня залучення населення до операцій на фінансовому ринку Української держави.

Завданнями фінансової науки має бути декомпозиція цілей, ранжування завдань відповідно до їх пріоритетності та важливості для національної економіки, визначення ресурсної бази реалізації.

6.3. ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ СПРЯМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ У РОЗВИТОК РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Загально визнано, що залучення інвестицій у реальний сектор економіки України є однією з найгостріших проблем, вирішення якої становить перманентний процес. Саме брак фінансових коштів є нині найважливішою причиною відсутності помітного пожвавлення в більшості галузей і сфер економічної діяльності. Є низка проблем, пов'язаних із браком інвестиційних ресурсів, зокрема: обмеженість джерел інвестування; скорочення обсягів кредитування з боку кредитних організацій і недостатність власних ресурсів у реальному секторі економіки; брак обсягів грошових ресурсів, наявних у країні, для відновлення економічного зростання і подолання спаду інвестицій; переважання готівки у складі грошових ресурсів. Цей чинник різко погіршує якість фінансових ресурсів з позиції їх придатності для довгострокового інвестування.

Розвиток реального сектору економіки України, забезпечення економічного зростання можливі лише за умови докорінного оновлення основних засобів, технічна і технологічна відсталість яких є головною причи-

ною випуску на більшості підприємств неконкурентоспроможної продукції, не кажучи вже про посилення небезпеки техногенних катастроф.

За даними Державної служби статистики України, ступінь зносу основних засобів у 2011 р. становив 74,9 %, зокрема у сільському господарстві – 40,8 %; добувній промисловості – 47,8; переробній промисловості – 66,8; виробництві та розподіленні електроенергії, газу та води – 60,7; будівництві – 50,1; транспорті та зв'язку – 94,4 % тощо.

Саме тому проблеми залучення фінансових ресурсів у реальний сектор економіки, відтворення основних засобів на новому технічному ґрунті виходять нині на провідне місце в економічній політиці держави.

Занепокоєння викликає той факт, що показники відтворення основних засобів погіршуються на тлі зниження обсягів інноваційної діяльності. Зокрема питома вага реалізованої інвестиційної продукції в обсязі промислової у 2011 р. не перевищувала 3,8 %.

Освоєння виробництва інноваційних видів продукції має стійку динаміку до поступового скорочення, починаючи з 2002 р. Негативна динаміка спостерігалася і щодо впровадження нових видів техніки, а також питомої ваги реалізованої продукції в загальному обсязі промислової¹.

Потреби у післякризовому оновленні економіки країни значні. Передусім це стосується обсягів і структури капітальних вкладень, адже кризові явища найбільше вразили саме інвестиційну сферу.

Уже стало звичним до основних причин низької інвестиційної привабливості України відносити не усунені недоліки в законодавстві, що не забезпечує інвесторам достатніх гарантій збереження їх фінансових засобів. Проте слід визнати, що об'єктивно припливу капіталів у реальний сектор України перешкоджає низка суб'єктивних чинників, зокрема низький рівень розвитку інноваційно-інвестиційної інфраструктури. Для того щоб інвестування втратило спорадичний характер, недостатньо мати лише банки й інвестиційні фонди. Необхідно залучити потенціал інших фінансових компаній, а також створити умови, що полегшують роботу інвесторів і кредиторів. Для успішної діяльності інвесторам необхідний великий обсяг систематизованої інформації, що характеризує в різних аспектах проекти, галузі, регіони тощо. Тобто має існувати ціла мережа інформаційно-консалтингових фірм, що зможе надавати ту інформацію, яка реально становить для інвесторів інтерес.

¹ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Крім того, мають функціонувати галузеві й професійні асоціації, які б лобіювали галузеві інтереси на рівні виконавчої та законодавчої влади, у тому числі регіональної. Це особливо важливо, оскільки без дієвого механізму лобіювання неможливо оперативно реагувати на політичні й економічні зміни з метою створення або підтримання сприятливих умов інвестування.

Така інвестиційна інфраструктура частково вже склалася у низці орієнтованих на експорт галузей, що пояснюється їх підвищеною привабливістю для інвесторів, у тому числі зарубіжних. Стан в інших, менш інвестиційно привабливих галузях, також не можна назвати безнадійним. Для створення сприятливих умов для їх інвестиційної діяльності необхідно витратити більше зусиль, причому з боку не тільки органів державного управління, а й представників ділового середовища. Проблема має розв'язуватися комплексно, за тісної взаємодії галузевої та регіональної виконавчої влади, державно-приватного партнерства. Об'єднавчим стрижнем є інтереси галузі та території, прагнення до створення передумов для їх довгострокового і динамічного розвитку.

У сфері кредитної політики важливим завданням є створення сприятливих умов для активізації довгострокового кредитування реального сектору економіки. Це можливо завдяки здійсненню заходів щодо збільшення загальних обсягів кредитування фінансовими компаніями, запровадження стимулюючої процентної політики; переорієнтації кредитних ресурсів банківської системи на довгострокове кредитування; створення спеціальних інвестиційних банків із забезпеченням пільгових умов кредитування критичних для держави інвестиційних програм.

Розглянемо деякі аспекти залучення фінансових інституцій, які можуть суттєво впливати на цей процес.

З метою розроблення рекомендацій щодо напрямів удосконалення функціонування фінансових компаній у процесі забезпечення реального сектору необхідними фінансовими ресурсами доцільно виокремити основні причини низької ефективності їхньої діяльності: зовнішні, зумовлені несприятливим економіко-інституційним середовищем; внутрішні, пов'язані з недоліками організаційно-економічних механізмів функціонування фінансових інститутів.

До першої групи належать чинники економічного та інституційного середовищ, які формують загальні умови функціонування фінансових компаній. Незважаючи на позитивні зрушення, що відбуваються упро-

довж останніх років у національній економіці, ці умови залишаються незадовільними. Серед *негативних факторів* виокремлюють:

- політичну, правову, соціальну нестабільність;
- зволікання з ринковими реформами в різних секторах економіки, зокрема, гальмується земельна реформа, дуже повільно проводиться інституційна реформа;
- високий рівень тінізації економіки;
- низьку рентабельність вітчизняних підприємств;
- низькі доходи домогосподарств, а відповідно і низький рівень заощаджень;
- нерозвинутий ринок цінних паперів;
- низьку корпоративну культуру;
- недовіру юридичних та фізичних осіб до вітчизняних фінансових інститутів.

Усі названі чинники значно знижують можливості відповідного розвитку фінансових компаній в Україні.

Стосовно організаційно-економічного стану самих фінансових компаній, то можна також говорити про його негативну характеристику. Зокрема, більшість фінансових компаній має низьку капіталізацію, надає обмежений спектр послуг вузькому колу клієнтів, відчуває дефіцит висококваліфікованих кадрів, характеризується високим ступенем ризиковості у проведенні фінансових операцій. Такий стан справ у секторі небанківських фінансових інститутів вимагає проведення нагальних комплексних реформ.

Аналіз структури заощаджень та інвестиційного попиту населення засвідчує, що на сьогодні в Україні ризик втрати капіталу, ліквідності заощаджень набагато чутливіший для дрібного інвестора, ніж ризик неотримання вищого доходу: очікуваний високий дохід не відіграє вирішальної ролі у відданні інвестиційних переваг населенням, оскільки супроводжується високим ступенем ризику.

На нашу думку, у такій ситуації для активізації інвестиційної активності, підвищення ролі населення в механізмі трансформації заощаджень в інвестиції через інститути небанківського фінансового сектору необхідно вжити низку заходів, забезпечивши:

- надійний захист прав і законних інтересів дрібних інвесторів шляхом закріплення у законодавчому порядку норм, які гарантують можливість повернення вкладених фінансових ресурсів;
- інформаційну прозорість діяльності фінансових компаній;
- нагляд і контроль з боку державних наглядових органів за їхньою діяльністю;

– формування позитивної громадської думки щодо фінансових установ та підвищення довіри населення до фінансових компаній зокрема.

Для посилення ролі фінансових компаній в економіці України слід визначити пріоритетні сфери діяльності цих фінансових посередників, з урахуванням особливостей їхнього соціально-економічного призначення (рис. 6.1).

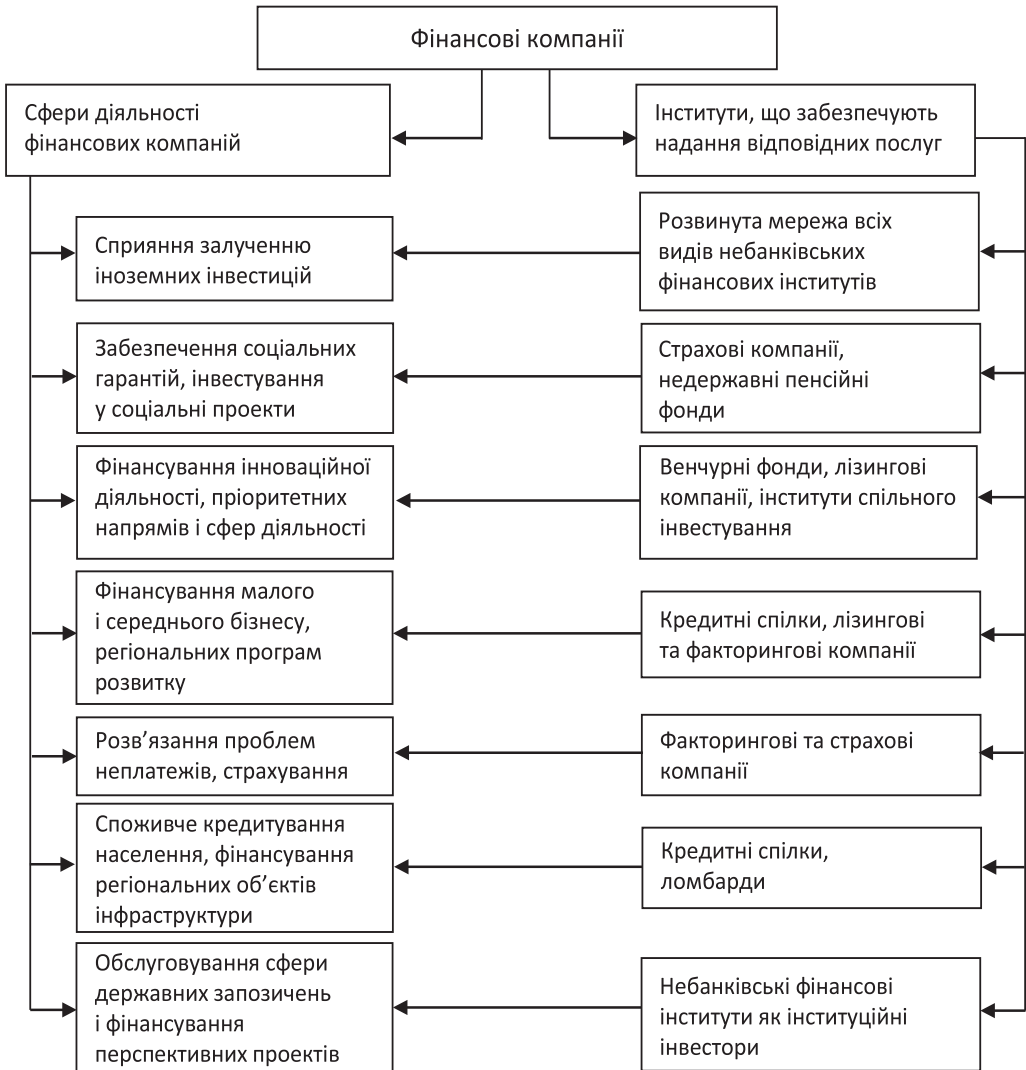


Рис. 6.1. Перспективні сфери діяльності фінансових компаній в Україні

Складено авторами.

Вважаємо, що в Україні доцільно розвивати передусім такі види фінансових компаній:

- 1) страхові компанії як провідні фінансові посередники щодо забезпечення надання страхових послуг та виконання функцій інституційних інвесторів;
- 2) інститути спільного інвестування як одну з перспективних форм інвестиційного бізнесу, зокрема венчурного фінансування;
- 3) недержавні пенсійні фонди як інститути, що забезпечують соціальні гарантії та є важливим джерелом довгострокового капіталу;
- 4) лізингові компанії як центральні кредитори оновлення основних фондів промисловості, сільського господарства, транспорту;
- 5) кредитні спілки як інститути мікрофінансування.

Перспективною видається співпраця фінансових компаній у схемах спільного інвестування. У створенні інститутів спільного інвестування зацікавлені й інші фінансові посередники, наприклад, страхові компанії, комерційні банки, на перший погляд – конкуренти фондів. Зокрема, участь банків у схемах спільного інвестування відкриває можливість для зниження вартості банківських ресурсів і активізації діяльності на ринку цінних паперів. Пряме інвестування банків передбачає обов'язкове резервування грошових коштів під час придбання цінних паперів, що не вигідно для банку. Коли банк є одним із засновників фонду, він може купувати цінні папери саме через фонд, не створюючи резервів. Для страхових компаній вигода від участі в інститутах спільного інвестування проявляється у можливості реалізації схем податкової оптимізації операцій із цінними паперами та іншими фінансовими активами.

Говорячи про залучення фінансових ресурсів у реальний сектор для забезпечення інноваційного типу економічного зростання, слід зазначити, що невід'ємним елементом є венчурне підприємництво. Воно виконує функцію каталізатора інноваційного розвитку і здатне не тільки вивести економіку на вищий рівень, а й забезпечити прорив технологій українських інститутів на світові ринки. Отже, передумовою підвищення ефективності інноваційної діяльності є організація технічної, фінансової та організаційної підтримки інноваційного бізнесу, зокрема створення фондів венчурного фінансування інноваційної діяльності.

Головна роль венчурних фондів полягає в управлінні та контролі за реалізацією інвестиційних проектів, які здійснюються за участю венчурного капіталу. На нашу думку, особливий інвестиційний інтерес для

венчурних фондів становитимуть акції новостворених (неприватизованих) акціонерних товариств. Це пов'язано з особливостями їх функціонування, які не спричиняють проблем “старого соціалістичного” підприємства, насамперед в організації управління та корпоративній культурі.

Сьогоднішній стан фінансового сектору потребує кардинальних заходів з оновлення механізмів підтримки розвитку недержавних пенсійних фондів. Незважаючи на те, що ці інститути були створені й функціонували в Україні ще в середині 1990-х років, нині їх потрібно створювати заново в рамках державної пенсійної реформи, відповідно до нового законодавства. Загалом, аналізуючи положення Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення”, можна стверджувати, що в ньому широко використано світовий досвід – враховано більшість позитивних напрацювань створення нових пенсійних систем, які функціонують у зарубіжних країнах. Особливістю функціонування недержавних пенсійних фондів є орієнтація на “довгі гроші”, що передбачає тривалий період накопичення коштів, консервативну політику інвестування активів, необхідність захисту прав і законних інтересів інвесторів – майбутніх пенсіонерів, забезпечення надійності вкладів до фондів. Тому такі фонди розвиватимуться в Україні лише за наявності надійних фінансових інструментів, захищених від інфляції, що є першочерговою обов'язковою умовою забезпечення захисту пенсійних активів від знецінення та втрат.

Надалі необхідно розвивати страховий ринок, який на сьогодні найбільший серед фінансових структур. Роль страхових компаній у забезпеченні інвестиційного процесу надзвичайно важлива. З одного боку, вони виконують функції інституційних інвесторів, а з другого – забезпечують стимулювання інвестиційної активності вітчизняних та іноземних власників капіталу через страхові операції за видами страхування, які гарантують інвесторам повернення вкладених коштів, а в багатьох випадках – відшкодування неотриманого доходу при настанні різних несприятливих подій, що призвели до втрати вкладів. На нашу думку, саме розвиток таких видів страхування, як добровільне страхування кредитів, добровільне страхування інвестицій, добровільне страхування фінансових ризиків, може стати каталізатором інвестиційної активності економічних суб'єктів в Україні.

Потрібно створити систему внутрішніх і зовнішніх мотивацій для комерційних банків і страхових організацій до інвестування різних про-

ектів. Мотивація повинна бути двосторонньою: з одного боку, забезпечувати загальну прибутковість банку або страхової організації, з другого – враховувати взаємовигідність бажань фінансового зростання держави і банку (страхової організації).

Систему мотивації можна представити у вигляді матеріальної винагороди фахівців, що здійснюють вибір інноваційного проекту, а також постановкою цієї винагороди в залежність від кінцевого результату – реалізації вибраного проекту на ринку. Для цього оплату їх праці можна поділити на дві частини: першу – заробітну плату за оцінку проектів, другу – винагороду від виручки за реалізацію інновацій. Це дасть змогу залучити найбільш кваліфікованих фахівців і підвищити їх об'єктивність у виборі проектів, оскільки вони матеріально будуть зацікавлені в успішній реалізації, збільшенні прибутку та ефективнішому відборі інновацій.

Щодо мотивації комерційних банків, страхових організацій та інших фінансових компаній проблема має трохи інший характер. Нині вимагається не тільки підвищити ефективність використання дефіцитних бюджетних коштів, а й підсилити роль інших джерел фінансування інноваційного процесу: кредитних ресурсів комерційних банків, страхових організацій, позабюджетних фондів, а також зарубіжних кредитів й інвестицій. Здійснити це можна лише у разі реформування практики господарювання.

Зокрема, для того щоб залучити комерційні банки і страхові компанії до кредитування інновацій, доцільно зменшити ставки податку на прибутки, одержувані ними від реалізації проектів, удвічі й нижче. Слід також запровадити пільгову ставку рефінансування залежно від частки комерційних банків у фінансуванні проекту. Це дасть змогу активізувати кредиторську діяльність банків, примусить їх шукати шляхи до кооперації при вирішенні проблеми залучення значних сум на терміни більше року (консорціумне та синдикативне кредитування).

Проте зазначені заходи в умовах високих темпів інфляції не створять стійкої зацікавленості у комерційних банків і страхових організацій до фінансування інновацій. Отже, необхідно доповнити ці заходи механізмом індексації кредиту відповідно до темпу інфляції. Однак такий механізм неефективний з погляду розвитку інноваційного процесу. Причина в тому, що, згідно з чинним порядком обліку витрат на виробництво, оплата довгострокових кредитів з терміном більше одного року не включається в собівартість продукції і здійснюється підприємствами за раху-

нок прибутку, що залишається в їх розпорядженні. Інакше кажучи, підприємствам за такого механізму індексації кредитних ресурсів одержувати їх неможливо.

Аналіз показує практичну рівність сум, що повертаються банкам (страховим організаціям) для погашення кредитів в умовах індексації безпосереднього кредиту, при встановленні в цьому випадку облікової ставки відповідно до світової практики на рівні 5–8 % річних і варіанті індексації ставки рефінансування. Для банків (страхових організацій) вигідніший варіант індексації сум кредитів і включення профінансованих з нього витрат у собівартість продукції, завдяки чому підприємства зможуть користуватися довгостроковими кредитами, а відтак, банки (страхові організації), виконуючи вимоги Національного банку України щодо участі в структурній перебудові, одержать прибуток, еквівалентний короткостроковим позикам. Крім того, поповнюючи активи сумами, що представляють індексацію кредитів, банки і страхові організації зможуть індексувати свої засоби і, відповідно, депозитні внески. Це дасть їм можливість розширити мережу клієнтів і збільшити активи.

Разом з тим при індексації кредитів і зменшенні облікової ставки різко знижуються податки, перераховувані банками і страховими організаціями до бюджету. Необхідно зробити вибір, що потрібніше економіці: науково-технічний прогрес і, відповідно, структурна перебудова промисловості, або формування бюджету за рахунок нарощування торгово-посередницьких операцій за неухильного скорочення обсягів виробництва.

Звичайно, другий шлях безперспективний. Важливо враховувати, що при поживленні виробництва і його кредитування податкові надходження до бюджету від промислової діяльності загалом перевищать зменшення суми податків, що стягуються з банків і страхових організацій у цій сфері.

За недостатності кредитних ресурсів і їх неефективного використання велика заслуга в збереженні науки та підтримці виробництва в працездатному стані протягом останніх двох років належить позабюджетним фондам, створюваним при галузевих апаратах управління за рахунок відрахувань виробничих колективів. Головною причиною невдач за неефективного використання кредитних ресурсів став брак комплексного підходу до формування інновацій, що диктує необхідність повного обліку витрат – від розроблення до організації сервісного обслуговування.

Негативний вплив справляє відсутність інфраструктури, що дає змогу з великої кількості проектів, які надаються підприємствами, нерідко з єдиною метою – одержати безвідplatне фінансування, вибрати ефективний варіант створення конкурентоспроможної продукції. Це призвело до розпорошення засобів фондів, і без того недостатніх для структурної перебудови. Апарат управління виявився не готовий до виконання великого обсягу роботи з оцінки можливостей підприємств у реалізації пропонуванних проектів, а також у проведенні маркетингових досліджень, особливо аналізу зарубіжних ринків.

Разом з нерозв'язаністю проблем використання внутрішніх можливостей у фінансуванні інноваційного процесу вкрай мало зусиль докладається до залучення зарубіжних кредитів й інвестицій. Основними бар'єрами на шляху організації спільної роботи над проектами з іноземними партнерами є невирішеність питань про надання їм у приватну власність землі та вільне вивезення прибутків, а також відсутність реальних гарантій захисту власності зарубіжних інвесторів, що пов'язано зі слабкістю страхових компаній в Україні.

Також, досліджуючи потенційну можливість участі іноземних партнерів у структурній перебудові промисловості й, зокрема, створенні конкурентоспроможних інновацій, необхідно враховувати, що вони мають свої цілі й добродійністю займатися не будуть. Про це свідчить досвід реконструкції народного господарства Східної Німеччини, звідки було вилучено інтелектуальний і технологічний потенціал, що становив інтерес для західних земель, а на території колишньої НДР було створено рекреаційні зони – додаткові ринки збуту для західнонімецької промисловості.

Водночас структурну перебудову промисловості, незважаючи на наукові й технологічні нароби підприємств, не можна реалізувати тільки силами суб'єктів господарювання. Необхідна організаційна і матеріальна підтримка держави.

Украї повільно формується інноваційна інфраструктура, особливо та її частина, яка повинна забезпечити розвиток коопераційних зв'язків із фінансовими інституціями та зарубіжними партнерами (інвесторами). Це стосується інформаційного, маркетингового, аудиторського, страхового й банківського обслуговування спільної господарської діяльності.

Розв'язання проблеми, зокрема, полягає в організації відповідних спеціалізованих підприємств, агентств, фондів тощо (у тому числі з

участю іноземних компаній). Такий підхід забезпечить безпосередній контакт потенційних донорів з реципієнтами зарубіжних інвестицій, поєднає інформацію про інтереси інвесторів з можливостями вітчизняної промисловості, підвищить довіру до аудиторських висновків про потенційну ефективність пропонованих до реалізації проектів, зробить реальними страхування і банківське обслуговування іноземних інвестицій.

Таким чином, одним із провідних завдань в умовах ризику і невизначеності ринку у сфері взаємовідносин інвестицій та інновацій можна назвати насамперед створення фінансовими інституціями (страховими організаціями і банками) внутрішньої системи, що чітко реагує на щонайменші зовнішні зміни з метою надання інноваціям більш значущого статусу через їх інвестування.

Найдоцільнішою з позиції будь-якої фінансової компанії (страхової організації або комерційного банку) вбачається така послідовність дій. Спочатку компанії доречно оцінити зовнішні умови, в яких вона перебуває, тобто загальний стан справ на кредитно-інвестиційному ринку. Далі, компанія повинна визначити для себе власний рівень необхідності систематизації і комплексності у вирішенні проблем за таких умов при постановці конкретного завдання.

Після того, як якісний рівень зовнішнього середовища, виражений у двох попередніх позиціях, визначено, організація повинна забезпечити ресурсами ті цілі, які вона поставила. Як ресурс у цьому випадку компанії слід виробити певну кількісну систему заходів і методів, що дасть змогу відбирати найефективніші й конкурентоспроможні інновації.

Слід ураховувати, що формування такої внутрішньої системи забезпечення діяльності фінансових інституцій (банків або страхових компаній) неможливе без вирішення проблеми мотивації комерційних банків і страхових організацій (внутрішніх і зовнішніх) до інвестування кредитних засобів у загальний процес інноваційного інвестування.

Компанія повинна прагнути до формування і подальшого поліпшення ринкової інфраструктури, яка б допомагала страховим організаціям і комерційним банкам відстежувати зовнішні обставини залежно від внутрішніх можливостей і бажань фірми, тобто інфраструктури щодо відстеження НДДКР. Тільки в такому разі й з урахуванням комплексного підходу комерційні банки і страхові організації можуть стати ефективним джерелом фінансування інновацій на підприємствах реального сектору економіки.

В Україні фінансові компанії набудуть належного розвитку за умови проведення послідовної комплексної державної політики у фінансовому секторі. Реформи, здійснені останнім часом, були необхідними, але недостатніми для оздоровлення фінансового сектору України. Саме тому тепер потрібна нова та глибша програма реформ, яка передбачала б цілісну довгострокову стратегію розвитку цього сектору, важливою складовою якої має стати створення надійних фінансових компаній.

Першочергове завдання – завершити створення відповідного законодавства, адже фрагментарний підхід, використовуваний упродовж останніх років, перешкодив упровадженню узгодженого регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових інститутів, що значною мірою спричинило утворення та подальший крах численних псевдофінансових утворень. Важлива роль державі відводиться у сфері регулювання та нагляду за діяльністю таких інститутів. Необхідно знайти оптимальне співвідношення між державним регулюванням та ринковим саморегулюванням фінансового сектору. Практика попередніх років – від “нерегульованості” до “зарегульованості” – дала негативні результати, які великою мірою стали причиною негативних тенденцій у розвитку певних видів фінансових компаній.

З метою стимулювання розвитку вітчизняних фінансових компаній пропонуємо такі заходи для підвищення ефективності їхнього функціонування у процесі залучення коштів у реальний сектор економіки:

- створити цілісну нормативно-правову базу для всіх видів діяльності фінансових компаній, а також привести чинне фінансове законодавство у відповідність до правових норм Європейського Союзу з метою подальшої інтеграції України в ЄС;
- розробити й ухвалити на державному рівні інтегровану цілісну довгострокову стратегію розвитку фінансового сектору, спрямовану на забезпечення сприятливих умов для розвитку небанківського фінансового сектору загалом та окремих видів його інститутів зокрема; прискорити створення мегарегулятора у сфері регулювання ринків фінансових послуг, який забезпечить упровадження інтегрованої цілісної державної політики регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових інститутів;
- за умов відсутності мегарегулятора чітко розподілити повноваження, визначити межі компетенції державних органів (Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національної комісії, що здійснює державне ре-

- гулювання у сфері ринків фінансових послуг) з питань регулювання небанківського фінансового сектору з обов'язковим збереженням принципу дерегулювання;
- вжити заходів для створення міцнішої, ефективнішої клієнтської бази небанківських фінансових інститутів, що передбачає проведення політичної та інституційної реформи, зокрема формування інститутів приватної власності, банкрутства, конкуренції;
 - здійснити відповідні кроки у напрямі податкового реформування, мінімізувати негативний вплив податків на розвиток фінансових компаній;
 - забезпечити консолідацію сектору з метою збільшення частки фінансового бізнесу в межах ефективніших інститутів, посилити їхню капіталізацію;
 - сприяти фінансовому інжинірингу як невід'ємній складовій діяльності фінансових компаній (розроблення нових фінансових інструментів та операційних схем, придатних для здійснення фінансових операцій у сучасних умовах);
 - розширити спектр послуг небанківських фінансових інститутів для клієнтів, забезпечити професійний рівень їх надання;
 - розвивати комплексно інші елементи фінансової інфраструктури, зокрема інститути прямого фінансування (біржі та позабіржові системи, розрахунково-клірингові центри, депозитарії, брокерські та дилерські компанії), інформаційні структури (інформаційно-аналітичні, рейтингові агенції, аудиторські фірми, асоціації та добровільні об'єднання) тощо;
 - розв'язати проблему науково-методичного та кадрового забезпечення установ фінансового сектору шляхом підготовки висококваліфікованих фахівців у фінансовій галузі, використовувати послуги провідних іноземних спеціалістів.

Комплексне виконання таких заходів забезпечить підвищення ефективності функціонування фінансових компаній, сприятиме зміцненню їхніх позицій на ринку та припливу вільних фінансових ресурсів у реальний сектор економіки.

Таким чином, розвиток небанківських фінансових інститутів в Україні слід розглядати і стимулювати у світлі потреб соціально-економічного розвитку з урахуванням пріоритетних напрямів, маючи на меті створення розвинутої ринкової економіки, інтегрованої у світове співтовариство.

6.4. ЗАЛУЧЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ІНСТИТУТІВ СПІЛЬНОГО ІНВЕСТИВАННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ

Характерна риса економіки України на сьогодні – утворення багатоступінчастої моделі інвестиційної діяльності. Її структурні та інституційні форми передбачають розмежування функцій, завдань між різними суб'єктами господарювання і дають змогу врахувати ставлення різних типів юридичних і фізичних осіб до ризику і діяльності, пов'язаної з ним. Одним з головних елементів цієї моделі є інститути спільного інвестування, які у перспективі можуть скласти серйозну конкуренцію банкам у боротьбі за вільні кошти суб'єктів господарювання та громадян.

В Україні розвиток інститутів спільного інвестування (ІСІ) пов'язаний із низкою проблем, які гальмують їх розвиток. Ключовим фактором, що негативно діє на активізацію діяльності ІСІ, є недорозвинутість і низький рівень капіталізації вітчизняного фондового ринку. Також розвиток інвестиційного ринку України стримують недосконалі нормативно-правова база та відсутність на вітчизняному ринку цінних паперів ліквідних фінансових інструментів. Наголосимо, що нерозвинутість українського ринку фінансових інструментів не дає змоги ефективно здійснювати інвестиційну діяльність в Україні та призводить до того, що концепція бізнесу інвестиційних фондів викривлюється і деякі з них використовуються для обслуговування корпоративних інтересів.

Стосовно політики розроблення нормативної бази регулювання інвестиційного ринку зазначимо, що вона має забезпечувати максимальну прозорість й однозначні уніфіковані вимоги, які б давали можливість усім учасникам ринку, насамперед потенційним інвесторам, чітко орієнтуватися в конкурентних перевагах різних інвестиційних фондів і продуктів, які вони пропонують. Також для забезпечення дотримання встановлених правил необхідно суттєво удосконалити наглядові функції НКЦПФР, що мають бути зорієнтовані на ефективний моніторинг інвестиційного ринку для попередження порушень і відхилень від установлених вимог.

Серед інших проблем – низький рівень диверсифікації активів, поінформованості населення про переваги ІСІ, а саме: недостатня кількість консалтингових та інформаційних центрів, маркетингових фірм, які б надавали консультаційні послуги щодо розвитку фондового ринку загалом та демонстрації позитивних прикладів діяльності ІСІ.

Суттєвою проблемою залишається методика коректної оцінки вартості чистих активів ІСІ. Чинне положення НКЦПФР¹, що врегульовує це питання, дозволяє компаніям досить довільно оцінювати чисті активи ІСІ, що перебувають у них в управлінні.

Відповідно до чинного законодавства² вартість чистих активів ІСІ відкритого типу визначається на кінець кожного робочого дня.

Компанія з управління активами (КУА) (крім венчурного фонду) розраховує вартість чистих активів окремо за кожним корпоративним та пайовим інвестиційним фондом станом на: 1) останній день місяця; 2) дату, починаючи з якої, до складу та структури активів ІСІ застосовуються обмеження, встановлені законодавством; 3) день складання інформації про діяльність ІСІ (квартальна, річна); 4) кожний день, що передує дню приймання заявок на розміщення та викуп цінних паперів ІСІ; 5) день прийняття рішення про заміну компанії з управління активами; 6) день прийняття рішення про припинення діяльності ІСІ; 7) день, що передує дню початку розрахунку з учасниками пайового інвестиційного фонду; 8) день, що передує дню початку розрахунку з акціонерами корпоративного інвестиційного фонду.

КУА розраховує вартість чистих активів по венчурному фонду: 1) на день закінчення строку, встановленого для досягнення нормативів діяльності фонду; 2) на кінець року та звітного кварталу; 3) на кожний день, що передує дню приймання заявок на розміщення та викуп цінних паперів ІСІ; 4) на день, що передує дню прийняття рішення про заміну компанії з управління активами; 5) на день прийняття рішення про ліквідацію фонду.

Така множинна оцінка вартості чистих активів робить аналіз їх динаміки непрофесіоналами ринку практично неможливим, що ускладнює процеси контролю за роботою ІСІ.

Серйозною проблемою на ринку спільного інвестування є невизначеність державної політики у сфері рейтингування фінансових інструментів,

¹ Про затвердження Положення про порядок визначення вартості чистих активів інститутів спільного інвестування (пайових та корпоративних інвестиційних фондів) : рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 02.07.2002 № 201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/law/12806>.

² Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди) : закон України від 15.03.2001 № 2299-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2299-14/print1330337892308294>.

їх емітентів, а також організацій, які надають фінансові послуги, що, у свою чергу, призводить до високого рівня монополізації ринку цих послуг.

Напрями інвестування активів ІСІ регламентовано Законом України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)”, а також відповідним Положенням НКЦПФР¹. Згідно з Положенням активи ІСІ складаються з грошових коштів, у тому числі в іноземній валюті, розміщених на поточних та депозитних рахунках у банківських установах, а також з банківських металів, об’єктів нерухомості, цінних паперів, визначених Законом України “Про цінні папери та фондовий ринок”², цінних паперів іноземних держав та інших іноземних емітентів, корпоративних прав, виражених в інших, ніж цінні папери, формах, а також інших активів, дозволених законодавством України з урахуванням обмежень, установлених Законом України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)” безпосередньо для конкретних типів та видів інвестиційних фондів.

Зазначені активи формуються (оплачуються) за рахунок коштів спільного інвестування, до яких належать кошти, внесені засновниками корпоративного інвестиційного фонду та залучені від інвесторів ІСІ, доходи від здійснення операцій з активами ІСІ, доходи, нараховані за активами ІСІ, та інші доходи від діяльності ІСІ (проценти за позиками, орендні (лізингові) платежі тощо).

Є низка обмежень на формування активів. Зокрема, згідно із законодавством, активи ІСІ *не можуть включати*: а) цінні папери, випущені компанією з управління активами, зберігачем, реєстратором та аудитором (аудиторською фірмою) цього ІСІ та їх (його, її) пов’язаними особами; б) цінні папери іноземних держав та іноземних юридичних осіб, не допущені до торгів на одній з провідних іноземних бірж чи торговельно-інформаційних систем, перелік яких визначається Комісією; в) цінні папери інших ІСІ; г) векселі та ощадні (депозитні) сертифікати на суму більш як 10 % вартості активів ІСІ, крім випадків, передбачених пунктами 2 та 3 розділу IV Положення; г) похідні (деривативи), товаророзпо-

¹ Положення про склад та структуру активів інститутів спільного інвестування: рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 11.01.2002 № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0108-02>.

² Про цінні папери та фондовий ринок: закон України від 23.02.2006 № 3480-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3480-15/ed20110530>.

рядчі цінні папери, заставні; д) сертифікати фондів операцій з нерухомістю (сертифікати ФОН); е) приватизаційні цінні папери; є) договори про участь у фонді фінансування будівництва (ФФБ); ж) цінні папери іноземних емітентів, якщо вартість таких цінних паперів становить понад 20 % загальної вартості активів ІСІ (з урахуванням вимог підпункту “б” цього пункту). Вимоги підпунктів “б”, “г”, “г” та “д” не застосовуються до венчурних фондів.

Основною складовою активів ІСІ відкритого, інтервального та закритого типів (невенчурних фондів) у 2011 р. залишалися цінні папери (від 60,1 % у закритих до 68,04 % в інтервальних фондах). Ключовим фондовим інструментом, через який ІСІ здійснювали свої інвестиції, були акції (від 29,6 % у відкритих до 55,8 % в інтервальних фондах). Вагому частку в найліквідніших типах фондів мали також грошові кошти на банківських рахунках (23–28 % в інтервальних та відкритих ІСІ), а також облігації – державні та корпоративні¹.

Станом на 30.09.2012 сукупна вартість активів усіх ІСІ досягла 142 222,97 млн грн (+3,9 %), чистих активів – 126 703,75 млн грн (+4,9 %).

Значний вплив капіталу з відкритих ІСІ у III–IV кв. 2011 р. сприяв суттєвим змінам структури агрегованого портфеля цього сектору ІСІ за результатами 2011 р. у бік вибору більш консервативних інструментів: частка акцій скоротилася із 36,7 до 29,6 %, натомість зросла вага ОВДП (із 13,1 до 17,1 %) та коштів у банках (із 27,4 до 28,6 %).

Частка акцій незначно збільшилася тільки в консолідованому портфелі інтервальних фондів – із 53,9 до 55,8 %, хоча сумарна вартість вкладень у ці інструменти зросла тільки у IV кв., а загалом за рік – зменшилася (–32 млн грн).

У закритих ІСІ частка акцій скоротилася з 56 до 47,8 %, а “інших активів” (корпоративних прав не у формі цінних паперів, позик тощо) – розширилася з 21,1 до 32,4 % при зростанні суми цих інвестицій на 1365 млн грн.

Венчурні фонди також збільшили у 2011 р. свої вкладення в “інші активи” (+13 525,66 млн грн), що, зрештою, розширило їхню частку в агрегованому портфелі цього сектору ІСІ із 59,6 до 62,6 %.

Переважання венчурних фондів за кількістю та обсягом активів позначилося на структурі загальних інвестицій ІСІ у цінні папери, де

¹ Українська асоціація інвестиційного бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.

основну частку мали векселі, причому у 2011 р. вона збільшилася з 37,7 до 39,5 %. Водночас вага акцій була незначно меншою.

У консолідованих портфелях усіх типів фондів, крім венчурних, значну перевагу мали акції, частка яких за 2011 р. зросла з 77,3 до 78,9 %.

Диверсифіковані ІСІ мали подібну до інших невенчурних фондів структуру вкладень у цінні папери, де головне місце посідали акції (79,8 % після 77,5 % у 2010 р.), а найменшу частку мали муніципальні облігації (0,8 % після 1,1 % у 2010 р.) та інші інструменти¹.

У 2011 р. українські індекси акцій втратили у вартості весь приріст 2010 р. (–40–45 % після +68–70 %), повернувшись до рівня кінця 2009 р.² Дохідність ІСІ у 2012 р. представлено на рис. 6.2.

У пошуку шляхів залучення фінансового потенціалу ІСІ на розвиток реального сектору економіки регіонів вважаємо за доцільне окремо зупинитися на інвестиціях ІСІ в облігації місцевих позик.

Згідно з чинним законодавством встановлено межу в 10 % від загальної вартості активів на вкладення диверсифікованих ІСІ в муніципальні облігації. Муніципальні облігації – одне з потенційних, але поки що мало задіяних джерел фінансування інвестицій в економіку України. Доцільно ознайомитися з досвідом РФ щодо випуску муніципальних облігацій та підвищення їх інвестиційної ролі. Як переконує досвід розвинутих країн світу, ринок муніципальних цінних паперів становить постійне джерело фінансування інвестиційних програм і проектів територіальних громад. Муніципальні позики є одним з найважливіших інструментів фінансування суспільних потреб, зокрема розвитку систем електропостачання, водопостачання та каналізації, транспортних мереж, будівництва житла, об'єктів освіти, охорони здоров'я тощо.

На відміну від інших фінансових інструментів, муніципальні облігації мають низку переваг, надаючи можливість залучити додатковий позичковий капітал під невеликі проценти та на відносно нетривалий строк. Середня дохідність муніципальних облігацій коливається на рівні 10–12 %.

Випуск облігації місцевої позики, на відміну від векселя, дає змогу уникнути негативного впливу ефекту перерозподілу коштів, у результаті якого муніципалітети (з метою отримання так званих живих коштів) змушені продавати векселі з 15–40-відсотковим дисконтом кінцевим інвесторам, що погашають їх за номіналом негайно, шляхом сплати по-

¹ Українська асоціація інвестиційного бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.

² Там само.

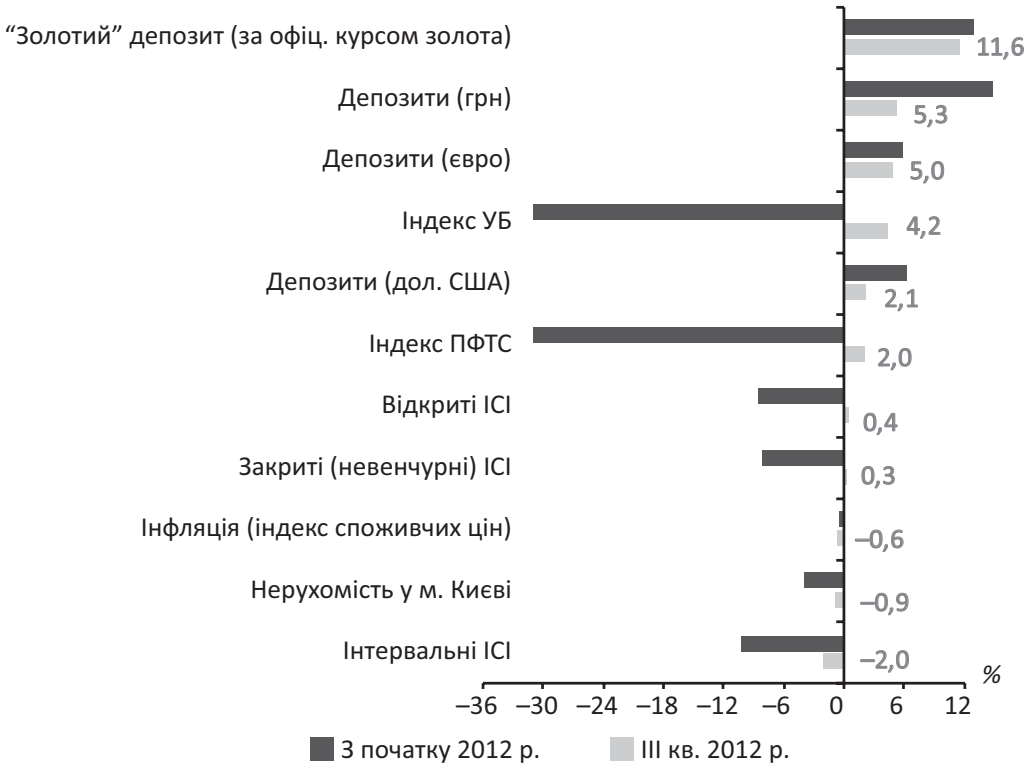


Рис. 6.2. Дохідність ІСІ у 2012 р.

Складено авторами.

датків, або пред’являють векселі до погашення за номіналом після закінчення строку обігу.

Основними інвесторами на ринку муніципальних цінних паперів є інституційні інвестори: ІСІ; НПФ; страхові компанії; банки, частка яких на ринку муніципальних запозичень перевищує дві третини. На жаль, в активах ІСІ облігації місцевих позик не перевищують 2 %. Зауважимо, що доцільно ефективніше використовувати фінансовий потенціал ІСІ на розвиток реального сектору, впровадження інноваційно-інвестиційних проектів на регіональному рівні (рис. 6.3).

В Україні значна частина заощаджень населення не конвертована в інвестиції. За оцінками експертів, у населення України “на руках” перебуває від 40 до 60 млрд дол. США. Без повернення довіри населення до інститутів спільного інвестування багатомільярдні приватні ресурси не надійдуть у вітчизняні банки, а отже, не буде створено попит на муніципальні цінні папери, що обмежує потенційні можливості їх емісії та роз-

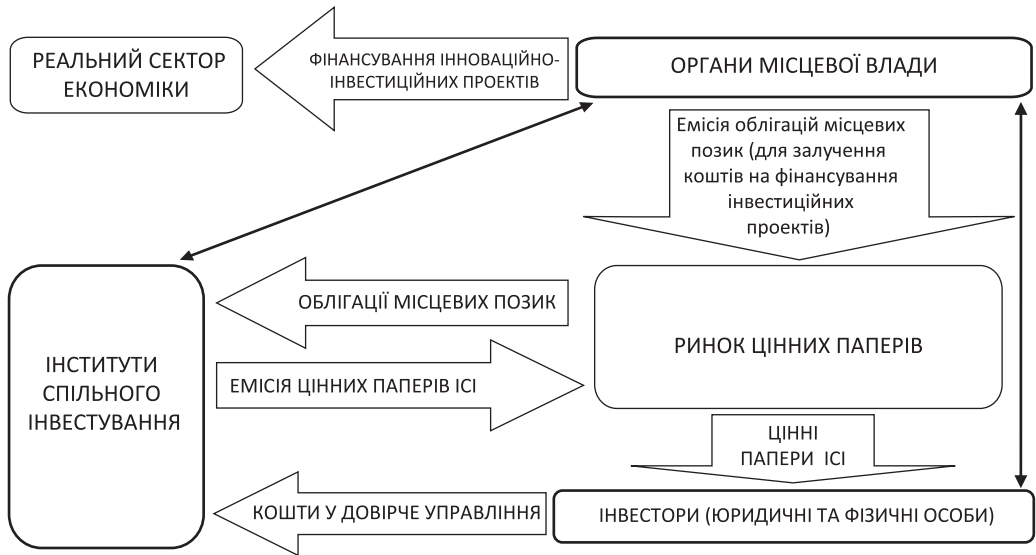


Рис. 6.3. Залучення фінансового потенціалу ІСІ на розвиток реального сектору на регіональному рівні

Складено авторами.

міщення. Подальше погіршення ситуації в економіці може призвести до зниження загальної економічної активності та зменшення доходів, а за таких умов населення витратить дедалі більшу частину заощаджень на поточне споживання та виконання раніше взятих на себе зобов'язань, а не на інвестування.

Також наголосимо, що сьогодні муніципальні облігації не використовуються органами місцевої влади на довгострокові інвестиційні цілі. Зокрема, випуск облігацій здійснюється на термін від одного до трьох років (майже 70 % від загальної кількості), а використовуються вони нерационально. Наприклад, напрямами, на які витрачаються залучені кошти, є ремонт дахів житлового фонду або "латання дірок" на дорогах. Це не тільки гальмує розвиток ринку муніципальних цінних паперів, а й не дає змоги українським містам і місцевим органам влади реалізовувати довгострокові соціально-економічні програми регіонального розвитку. Практична відсутність на ринку муніципальних цінних паперів із терміном обігу понад п'ять років не перешкоджає залученню коштів під перспективні проєкти, здатні забезпечити суттєвий мультиплікативний ефект і розширене відтворення суспільного виробництва, зростання доходів домогосподарств, збільшення бюджетних надхо-

дженів всіх рівнів, зокрема і місцевих бюджетів. Ситуація на ринку муніципальних цінних паперів ускладнюється, оскільки немає надійних гарантій повернення інвестицій.

Емісія облігацій місцевих позик забезпечує можливість зниження вартості обслуговування внутрішнього боргу, залучення в економіку регіону коштів інституційних інвесторів (у тому числі іноземних) та, що більш важливо, сприяє трансформації заощаджень населення в інвестиції.

Структура та обсяги випуску муніципальних позик залежать від грошової та фінансової ситуації, а також загального соціально-економічного стану країни.

Крім емітентів (місцевих органів влади), зацікавленими учасниками ринку є інвестори та посередники, включаючи складові інфраструктури, – депозитарії, біржі, торговельні системи.

Розвиток ринку муніципальних облігацій має націлюватися на пріоритетне використання ресурсів, малодоступних для недержавного сектору коштів фізичних осіб і нерезидентів, що забезпечить максимізацію ефекту приватних інвестицій, стане стимулом зростання внутрішньої норми нагромадження. Зрозуміло, що розвиток ринку муніципальних запозичень взаємопов'язаний з поліпшенням інвестиційного клімату регіонів для внутрішніх та іноземних інвесторів.

Привабливі риси облігаційної форми муніципального запозичення:

- зниження вартості запозичень (емісія облігацій дає змогу знижувати процентні ставки щодо запозичених ресурсів, мобілізуючи на внутрішньому фінансовому ринку вільні кошти нерезидентів, фізичних осіб і небанківських установ для покриття дефіцитів і тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, фінансування сезонних робіт. Широке коло інвесторів надає можливість запозичення на більш привабливих умовах порівняно із залученням на такі цілі прямих кредитів комерційних банків);
- фінансування виробничих інноваційно-інвестиційних проектів (велика надійність і ліквідність муніципальних облігацій роблять їх оптимальним інструментом залучення інвестицій у виробництво, зокрема через інститути спільного інвестування. Також емісія конвертованих муніципальних облігацій, призначених для фінансування конкретних виробничих проектів, дає змогу забезпечити страхування прямих іноземних інвестицій);
- удосконалення інфраструктури регіональних фондових ринків (успішне проведення позик відіграє важливу роль у поліпшенні ін-

- вестиційного клімату в регіоні, створює потужний імпульс розвитку інфраструктури регіональних фондкових ринків);
- сприяння міжрегіональному руху капіталів (емісія муніципальних облігацій дає можливість вирішити гостру проблему залучення капіталу зі столиці до регіонів. Активи в комерційних банках м. Києва, де проживає 5 % населення країни, дорівнюють майже 82 % сукупних активів українських комерційних банків. Процес доступу регіонів до столичних фінансових ресурсів ускладнюється через відносну слабкість філіальної мережі київських комерційних банків. При цьому ринок міжбанківських кредитів також не в змозі цілком забезпечити доступ регіонів до сконцентрованих у Києві грошових ресурсів через низькі ліміти міжбанківського кредитування, встановленого для переважної більшості регіональних комерційних банків. Прискорений розвиток ринку емісійних боргових цінних паперів стає необхідною умовою ефективного міжрегіонального руху капіталу);
 - сприяння трансформації заощаджень населення в інвестиції (емісія муніципальних облігацій дає змогу вирішити проблему трансформації заощаджень населення в інвестиції).

Емісія облігацій місцевої позики може стати інструментом фондового ринку України, що забезпечуватиме фінансування розвитку реального сектору економіки, дасть поштовх до подальшого розвитку фондового ринку та ІСІ.

Також світова практика свідчить, що єдино виправданим є використання засобів позики тільки у виробничих інноваційних проектах, що матимуть конкретну економічну віддачу і відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку регіону.

Облігації місцевих позик можуть частково замінити ОВДП при переорієнтації Міністерства фінансів України на залучення коштів з інших джерел. При цьому кошти спрямовуватимуться на конкретні програми (інноваційно-інвестиційні проекти; дешеві кредити працюючим підприємствам; будівництво нових підприємств тощо), що сприятиме створенню нових робочих місць, збільшенню податкових надходжень, зменшенню соціальної напруженості та розвитку інфраструктури ринку цінних паперів.

Відсутність інформаційної відкритості ринку муніципальних облігацій, а також недорозвинутість ринкової інфраструктури уповільнюють розвиток та перешкоджають процесу інтеграції регіональних фондкових ринків і створенню єдиного загальноукраїнського ринку муніципальних облігацій.

Низькі обсяги муніципальних облігацій в активах ІСІ свідчать про проблеми на ринку облігацій місцевих позик: неможливість централізованого доступу учасників ринку до проспектів емісії муніципальних облігацій; недоступність для них інформації про кількісні результати емісії муніципальних цінних паперів. Також слід звернути увагу на недостатність наукових досліджень, присвячених проблемам розвитку і функціонування ринку муніципальних цінних паперів в Україні та за кордоном.

Підбиваючи підсумки викладеного, зауважимо, що подальше становлення та розвиток ринку муніципальних цінних паперів в Україні потребують здійснення загальносистемних заходів державної політики. Також доцільно сприяти підвищенню попиту на муніципальні цінні папери шляхом стимулювання потенційних інвесторів (ІСІ, банки, пенсійні фонди, страхові компанії, домогосподарства тощо).

Для посилення інвестиційного потенціалу ІСІ слід:

- удосконалити інституційну складову ринку спільного інвестування шляхом створення сприятливих організаційно-правових умов для суттєвого нарощування обсягів діяльності ІСІ, насамперед через розвиток фондів, орієнтованих на інвестування в окремі класи фінансових інструментів (фондів боргових цінних паперів);
- посилити контроль за діяльністю емітентів, обігом цінних паперів на організованому ринку з метою підвищення якості активів;
- розширити перелік фінансових інструментів для інвестування активів ІСІ;
- запровадити пільгове оподаткування інвесторів, що вкладають кошти в ІСІ на тривалий термін, або зменшити ставку оподаткування інвестиційного доходу;
- удосконалити методологію розрахунку вартості чистих активів ІСІ;
- спростити процедуру оформлення придбання цінних паперів ІСІ;
- популяризувати ІСІ (інформаційно-роз'яснювальна робота) серед населення України стосовно здійснення інвестицій.

6.5. ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВАЦІЙ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ: РОЗВИТОК ВЕНЧУРНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

На сучасному етапі розвитку фінансового ринку України актуальним є запровадження нових інструментів фінансового ринку та інноваційне поєднання наявних, що дасть змогу моделювати інноваційні фінансові продукти з метою збільшення прибутковості, залучення інвес-

тиційних ресурсів, страхування можливих фінансових та інноваційних ризиків.

Під фінансовою інновацією розуміють фінансовий інструмент або технологію, які поки що не набули поширення на конкретному ринку, але забезпечують своїм користувачам ефективніший перерозподіл фінансових ресурсів, дохідності, ризиків, ліквідності та інформації з метою отримання додаткового прибутку. Зарубіжна наука досліджує чотири складові фінансових інновацій:

- цінні папери будь-якого ступеня структурованості й складності;
- фінансові інструменти споживчого типу (фонди муніципальних облігацій, взаємні фонди грошового ринку, ф'ючерси “на навчання” тощо);
- фінансові процеси (“реєстрація на полиці”, тобто надання дозволу на випуск цінних паперів, що може буде відкладений на строк до трьох років; електронна торгівля цінними паперами, публічний продаж цінних паперів тощо);
- фінансові стратегії та рішення корпорацій (проектне фінансування, обмін боргу на борг, реструктуризація тощо).

Просування нових фінансових інструментів пов'язане з певними специфічними проблемами, однією з яких є початкова неліквідність їх ринків, що, у свою чергу, не дає змоги визначити їх реальну ціну та обсяги ринкового попиту. Певним чином це пояснюється складністю фінансових продуктів для потенційних інвесторів з точки зору переваг та недоліків. На нашу думку, інноваційні фінансові інструменти слід віднести до так званих експериментальних благ, якості яких проявляються у процесі використання.

Впровадження інновацій прямо залежить від таких складових фінансового ринку, як ринок капіталу, ринок інвестицій, фінансові ризики, фінансові ресурси. Залежно від ступеня взаємодії інноваційних продуктів з цими категоріями можна говорити про напрями реалізації таких продуктів на фінансових ринках. Розглянемо три групи інновацій, що реалізуються на фінансових ринках.

1. Запровадження нових інструментів на фінансові ринки, зокрема, свопів, ф'ючерсів, форвардів, свопціонів, кредитних деривативів, інноваційних лізингових опціонів тощо.

2. Інноваційне поєднання інструментів фінансового ринку, що дає змогу конструювати різні інноваційні фінансові продукти з метою збільшення прибутковості, залучення інвестиційних ресурсів, страхування

можливих фінансових та інноваційних ризиків. Прикладом є інноваційний лізинг, форфейтинг, франчайзинг, випуск спеціалізованих цінних паперів та ін.

3. Фінансування інноваційної діяльності, що пов'язане з новими формами здійснення цього процесу.

Інновації на фінансових ринках доцільно поділяти на автономні та індуковані. Автономні інновації мають спонтанне походження, тобто спочатку з'являється певна схема або ідея, яку потім намагаються ефективно застосувати. У протилежному випадку спершу виникає проблемна ситуація, а інновація стає результатом пошуку виходу з неї. Індуковані інновації можуть бути реакцією на зміну умов ринку або зовнішніх умов функціонування, наприклад, вимог державних регулюючих органів чи системи оподаткування. Як свідчить практика, більшість фінансових інновацій індуковані.

Ефективне запровадження інноваційних фінансових інструментів на фінансові ринки України та розширення можливостей їх ефективного використання пов'язані з необхідністю підвищення інвестиційної привабливості корпоративних цінних паперів, удосконалення правового оформлення відносин між емітентами (позичальниками) та інвесторами (кредиторами), сек'юритизації боргових зобов'язань, зниження інвестиційних та кредитних ризиків на ринках капіталу та посилення рівня захисту прав інвесторів і кредиторів, удосконалення корпоративного управління, запровадження надійних фінансових інструментів для інвестування пенсійних активів та розміщення приватних коштів громадян, зміцнення довіри населення до фінансової системи та елементів її інфраструктури.

Інновації впливають на основні макроекономічні показники будь-якої держави, підвищуючи її конкурентоспроможність. Але інновації зумовлюють значні витрати, особливо на початкових стадіях розроблення, а також характеризуються невизначеністю результатів і тривалістю процесу отримання віддачі, тому для їх впровадження необхідні державна підтримка і стимулювання.

На сьогодні проблема пільгового оподаткування в інноваційній сфері України остаточно не вирішена. Пропонується розглянути такий спосіб її розв'язання: податкові пільги доцільно надавати за видами витрат на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, з урахуванням видів інноваційної діяльності, видів НДДКР і пріоритетних напрямів.

З огляду на обмеженість бюджетних коштів та потреби фіскального збалансування, запровадження інноваційних пільг вимагає визначення пріоритетів, яким має відповідати діяльність підприємств, а саме:

- досягнення світового технологічного рівня та міжнародної конкурентоспроможності, вихід на світові ринки інноваційної продукції (включаючи впровадження інформаційно-комунікаційних технологій);
- забезпечення ресурсозбереження;
- удосконалення організаційної структури суб'єктів господарювання: створення фінансово-промислових груп, горизонтальних і вертикальних холдингових компаній, науково-технічних центрів, технополісів, технопарків, регіональних інноваційних центрів, які повинні стати основою науково-технологічного та інноваційного процесів;
- розвиток продуктивної зайнятості, підвищення гнучкості ринку праці, створення робочих місць для працівників високої кваліфікації;
- розвиток системи науково-технічних комунікацій і трансферу технологій.

У багатьох країнах світу дотримання цих вимог стало можливим завдяки розвитку системи венчурного фінансування. Роль венчурного бізнесу особливо помітна при здійсненні інновацій у науково-технічній сфері. Він дає змогу комерціалізувати ділові ідеї й навіть започаткувати цілі галузі. За допомогою венчурного капіталу також створюються нові робочі місця, збільшуються податкові надходження та надходження у валюті.

Упродовж тривалого часу в Україні не було сприятливих умов для розвитку венчурного інвестування. Головні причини полягали, по-перше, у стагнації на вітчизняному фондовому ринку, який є дуже важливим компонентом обігу венчурного капіталу; по-друге, у браку інвестиційних ресурсів на внутрішньому ринку. Крім того, низький рівень розвитку венчурних механізмів підтримки бізнесу в Україні зумовлений низькою інформаційною прозорістю вітчизняного ринку інтелектуальної власності. Проте найважливіша проблема – донедавна практично не було законодавчої бази, яка б регулювала діяльність венчурної індустрії. У чинному законодавстві не містилося навіть поняття “венчурне інвестування”.

На сучасному етапі майбутнє індустрії венчурного інвестування в Україні залежить від урегулювання таких проблем:

- недостатньо розвинута інфраструктура, що не здатна забезпечити появу в науково-технічній сфері нових малих та середніх швидкозростаючих технологічних інноваційних підприємств та їхній розвиток. Саме такі підприємства привабливі для прямого (венчурного) інвестування;
- брак внутрішніх джерел фінансування венчурної індустрії, яке є одним з основних факторів привабливості країни для зарубіжних інвесторів;
- недостатній розвиток фондового ринку, якому належить найважливіше місце у венчурному механізмі як інструменту вільного виходу венчурних фондів з проінвестованих підприємств. Без розвинутого фондового ринку й, зокрема, досить специфічної його складової, пов'язаної з розміщенням та обігом цінних паперів поза лістингом, неможливо забезпечити адекватну ліквідність венчурних інвестицій;
- відсутність економічних стимулів для залучення прямих інвестицій у підприємства високотехнологічного сектору, що забезпечують прийнятний ризик для венчурних інвесторів;
- недостатня інформаційна підтримка венчурної галузі;
- брак кваліфікованих керуючих венчурними фондами, недостатній рівень інвестиційної культури, зокрема, низький престиж підприємницької діяльності у сфері малого наукомісткого бізнесу.

Для підтримки належного поступу в розвитку ризикового інвестування, яке могло б зробити нашу країну експортером технологій, потрібна зважена та добре скоординована державна політика, спрямована на сприяння залученню приватних інвестицій до наукомісткого виробництва.

Світовий досвід переконує, що венчурне інвестування практично в усіх країнах користувалося державною підтримкою, яка надавалася на тому чи іншому етапі розвитку та набувала різних форм. Країни з найдавнішою венчурною історією втручалися в розвиток галузі у разі уповільнення темпів або ризику її занепаду і таким чином розробляли свої непрямі прийоми регулювання. У державах, де венчурні механізми набули поширення на пізніших стадіях, держава займала активнішу позицію і брала на себе роль каталізатора.

Вочевидь, Україні, яка перебуває на початковому етапі розвитку, доведеться застосувати ще потужніші прийоми активізації венчурного ринку. Підхід до їх розроблення має спиратися на уроки та успіх інших країн, але враховувати необхідність вирішення зазначених проблем базового та системного характеру.

На нашу думку, державні ініціативи у сфері активізації механізмів венчурного фінансування мають зосереджуватися на таких головних напрямках:

- подальший розвиток правової основи діяльності венчурних фондів;
- підтримка розвитку консультаційних послуг малим підприємствам науково-технічної сфери;
- забезпечення прозорості, а також економічних стимулів для інвесторів, що вкладають кошти в підприємства, які не котируються на фондовій біржі;
- активізація вторинного фондового ринку з метою забезпечення ліквідності венчурних інвестицій;
- подальший прогрес у зниженні процентних ставок, оскільки інвестування у венчурній галузі стає більш привабливим за невисоких процентних ставок, які сприяють підвищенню вартості акціонерного капіталу й збільшують винагороду;
- розвиток інформаційного середовища, сприяння покращанню освіти в галузі венчурної діяльності, виховання венчурної культури серед підприємців;
- посилення контролю в питаннях патентування і гарантування прав інтелектуальної власності, яка стає рушієм і необхідним компонентом інвестиційної сфери;
- проведення єдиної політики кредитування малих та середніх підприємств через різні фінансові інститути з наданням державної підтримки для реалізації проектів технологічного оновлення та модернізації підприємств;
- розроблення нових схем комерціалізації технологій, які б забезпечували підтримку в проведенні різноманітних маркетингових досліджень як внутрішнього, так і зарубіжного ринку, і сприяли трансферту нових технологій на малі та середні підприємства;
- сприяння рівномірнішому розподілу активності ризикового капіталу за регіонами.

Загалом зазначені зусилля держави мають завершуватися налагодженням організаційно-економічного механізму становлення та розвитку венчурного інвестування в Україні. Він являє собою комплексну узго-

джену систему інститутів, а також організаційних, економічних та нормативних заходів регулювання ринку венчурного капіталу.

Завдання організаційно-економічного механізму венчурного інвестування полягає у сприянні формуванню економіко-правового середовища, сприятливого для функціонування венчурного капіталу та розвитку високотехнологічного інноваційного бізнесу. Такий механізм, на нашу думку, має містити п'ять елементів¹: 1) нормативний; 2) організаційний; 3) управлінський; 4) фінансовий; 5) інформаційний.

В Україні слід створити систему державної підтримки комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності як невід'ємний компонент урядової політики сприяння інноваційному розвитку країни. Як доводить європейський досвід, венчурний бізнес не схильний до найризикованіших форм фінансування – підтримки ідеї та започаткування підприємства. Відтак заповнення цієї ніші має взяти на себе держава, допомагаючи виведенню ідей та дослідних зразків на етап комерціалізації та стимулюючи залучення венчурних капіталістів до ранніх форм фінансування. Для цього варто скористатися багатим досвідом європейських країн, а саме схемами, за якими діють державні фонди гарантій та програми грантів на підтримку розвитку малого бізнесу з великим потенціалом зростання. Проте навіть у межах такої державної підтримки вагома роль має відводитися представникам приватного сектору. Саме вони здатні якнайкраще оцінити перспективи бізнесу та визначити його життєздатність.

Інформаційне забезпечення венчурного інвестування інноваційного бізнесу – це довідникова, патентна, аналітична, технічна та рекламна інформація, постійно представлена в традиційних та електронних інформаційних системах, разових і періодичних виданнях. Вона накопичується в базах даних, регулярно оновлюється та узагальнюється численними інформаційними інституціями та спеціалізованими організаціями і надається користувачам за допомогою різноманітних каналів.

На державному рівні (наприклад, на базі Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України) слід створити загальнонаціональну венчурну форум-програму – прозоре та незаангажоване місце обміну інформацією як про теперішній стан справ на ринку венчурного інвестування, так і про потенційні можливості, що їх пропонує вітчизняний інноваційний бізнес. На базі такого інформаційного майданчика можна побудувати мережу потенційних об'єктів при-

¹ Терещенко Г. М. Перспективи розвитку венчурних фондів в Україні / Г. М. Терещенко, Ю. О. Смоляр // Наукові праці НДФІ. – 2011. – Вип. 4 (57). – С. 103–113.

кладання венчурного капіталу та в подальшому згенерувати потік венчурних угод. Для того щоб така програма справді набула статусу загальнонаціонального професійного форуму і викликала довіру потенційних інвесторів, важливо забезпечити належний контроль якості проектів, включно з елементами патентування та сертифікації, а також базовими маркетинговими дослідженнями. Пізніше необхідно поширити формат форуму на регіональний рівень для забезпечення рівномірнішого розподілу активності ризикового капіталу за регіонами України.

Доцільно розглянути моделі фінансової підтримки інвестиційних проектів, які можна використати в процесі удосконалення нормативно-правової бази в частині механізмів фінансування.

Модель фінансової підтримки інвестиційної діяльності з державного бюджету¹. Регуляторний вплив держави на збільшення фінансових ресурсів та підвищення ефективності їх використання передбачає застосування інструменту бюджетних інвестицій. Провідні вітчизняні економісти визначають необхідність закріплення за державою ролі ініціатора економічних перетворень, що дасть змогу реформувати наявну модель відносин в економіці.

Модель іноземного кредитування. До основних джерел отримання Україною іноземних коштів належать: Міжнародний валютний фонд; Світовий банк; Європейський банк реконструкції та розвитку; зарубіжні країни; державні цінні папери у вигляді облігацій при реалізації на зовнішньому і внутрішньому ринках у разі придбання їх нерезидентами; гранти і субсидії у вигляді науково-технічної допомоги від міжнародних фінансових організацій.

Модель проектного фінансування. Переважною тенденцією в промислово розвинутих країнах є розвиток проектного фінансування за рахунок: коштів самого промислового підприємства; банківських кредитів; інвестицій (розміщення акцій на первинному ринку, пайові внески); облігаційних позик; лізингу.

Податкова модель фінансування. Податкова модель фінансування інвестиційних проектів забезпечується через інструменти податкової політики держави. За допомогою податків держава може впливати на інвестиційний процес у двох напрямках. По-перше, опосередковано – через вплив на рівень приватних заощаджень. Так, зниження загального рівня оподаткування перерозподіляє ВВП на користь приватного секто-

¹ Терещенко Г. М. Перспективи розвитку венчурних фондів в Україні / Г. М. Терещенко, Ю. О. Смоляр // Наукові праці НДФІ. – 2011. – Вип. 4 (57). – С. 103–113.

ру економіки, створюючи передумови для збільшення частки сукупного доходу, яка зберігається домогосподарствами і підприємствами, для перетворення в інвестиції. По-друге, безпосередньо – за допомогою податкових стимулів, що надаються домогосподарствам і підприємствам на певних умовах для вирішення деяких інвестиційних завдань.

Зокрема, Податковим кодексом України передбачається зниження ставки податку на прибуток, що узгоджується з теорією “економіки пропозиції”, згідно з якою зниження податків загалом і податку на прибуток зокрема збільшує приватні заощадження, що трансформуються в інвестиції. Крім того, зниження податку підвищує прибутковість інвестиційних проєктів і збільшує попит на інвестиції. У короткостроковому періоді приріст приватних інвестицій підвищує сукупний попит, а в довгостроковому – сукупну пропозицію, що зрештою забезпечує економічне зростання.

З огляду на обмежені можливості використання бюджетних коштів для фінансової підтримки інвестиційної діяльності підприємств, перевагу слід надавати податковим стимулам, застосування яких не спричиняє втрат податкових надходжень до бюджету. Інакше кажучи, механізм податкового стимулювання інвестиційної активності має узгоджувати стимулюючу і фіскальну функції податків. Утім, цього можна досягти лише за умов удосконалення надання підприємствам інвестиційних податкових пільг.

На нашу думку, за природою податкові пільги інвестиційної спрямованості не можуть бути трансфертами, тобто не повинні надаватися на безповоротних умовах. На трансфертних умовах можуть надаватися податкові пільги тільки для вирішення соціальних проблем.

Зауважимо також, що запровадження зазначеного організаційно-економічного механізму становлення та розвитку венчурного інвестування у комплексі з іншими заходами державної політики стимулювання підприємницької ініціативи (використання різних моделей фінансування інвестиційно-інноваційних проєктів), а також певна комерціалізація результатів інтелектуальної діяльності нададуть змогу налагодити партнерство бізнесу і держави для розвитку інноваційної складової економіки та спрямування коштів венчурних фондів у реальний сектор економіки на здійснення високотехнологічних проєктів.

Насамкінець визначимо таке. Ситуація в Україні демонструє стан, коли нібито сформовано потужний багаж наукових досліджень, розроблено і прийнято низку законодавчих актів, концепцій і програм у напрямі переведення економіки України в русло інноваційного розвитку, створено кілька спрямованих на інвестування інновацій інституцій, од-

нак стабільних тенденцій до інноваційної діяльності не помітно практично в жодній галузі економіки¹.

Не зупиняючись на розкритті багатьох факторів, які спричинили ці явища, визначимо лише один: у державі не відбувається адекватних процесів виявлення, оцінки та вимірювання інноваційної діяльності, результативності її впливу на соціально-економічний розвиток.

Зауважимо, що є численні розробки щодо оцінки інноваційного потенціалу і результативності інновацій, на які Україні можна було б орієнтуватися.

Зокрема, велику увагу цим питанням приділяють у США. У 2008 р., коли країна відчувала болісні удари фінансової кризи, уряд не лише обмірковував плани виходу з неї, а й порушив питання щодо покращання якості процесів вимірювання інноваційного потенціалу. Зокрема, серед завдань ідентифікації та вимірювання впливу інновацій на економіку визначилися: удосконалення системи національних рахунків (National Income and Product Accounts – NIPAs); створення додаткового рахунку для вимірювання інновацій; удосконалення збирання даних щодо сектору послуг; поліпшення процесу вимірювання нематеріальних активів (зокрема, продуктів інтелектуальної власності та активності отримання технологічних ліцензій)². Серед інших завдань були: розширення доступу до інформації для полегшення подальших інноваційних розробок; залучення бізнесу до процесу вимірювання та збирання даних щодо інновацій, посилення міжнародної взаємодії із зазначених питань тощо.

В Європі для оцінки впливу інновацій на соціально-економічний стан країн регіону сформовано Європейське інноваційне табло – систему показників науково-технічного розвитку країн Європи. На початку вимірювання впровадження інновацій розраховувалося 17 індикаторів. Після 2007 р. деякі показники деталізовано, зокрема, посилилася увага до інновацій у сфері послуг, нетехнологічних аспектів, а також до оцінки віддачі

¹ Іваницька О. М. Вимірювання впливу інновацій на національну економіку / О. М. Іваницька // Матеріали Міжнародного симпозіуму “Інноваційна політика та законодавство в Європейському Союзі та Україні: формування, досвід, напрямки наближення” (XXIV Київський міжнародний симпозіум з наукознавства та науково-технічного прогнозування, м. Київ, 2–3 червня 2011 р.). – К. : Фенікс, 2011. – С. 41–42.

² Innovation Measurement, Tracking the State of Innovation in the American Economy : A Report to the Secretary of Commerce by the Advisory Committee on Measuring Innovation in the 21st Century Economy. – 2008. – Jan. – P. 7.

від інновацій. На 2008–2010 рр. вимірювання інноваційності велося за 29 індикаторами, згрупованими таким чином:

- “рушійні сили інновацій”: відображають стан і структуру інноваційного потенціалу, зокрема людські ресурси, фінанси та підтримку;
- діяльність фірм: розкривають інноваційну діяльність суб’єктів підприємництва (інвестиції фірм, зв’язки та підприємництво, продуктивність);
- результативність інновацій: показують віддачу від інновацій – число “інноваторів”, економічний ефект¹.

Отже, в Україні обов’язково інноваційний потенціал та віддача від інновацій мають бути оцінені низкою показників, які нині не вираховуються або оцінюються недостатньою мірою. Зокрема, подальшого вдосконалення потребують: методика оцінки венчурних капітальних інвестицій; упровадження наукових досліджень, проведених у рамках підготовки кандидатських і докторських дисертацій, у практику з встановленням реального результату; визначення “підтягуючого” та “підштовхуючого” ефектів у системі послідовності навчального процесу (школа – університет – аспірантура – докторантура); оцінка стабільності інноваційного процесу щодо економічних стресових ситуацій, зокрема криз.

6.6. БАЗЕЛЬ ІІІ: ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ В БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

Результатом фінансової кризи 2008–2009 рр. стало посилення вимог до регулювання діяльності банків. Розвиток світової економіки дедалі більшою мірою залежить від прийняття й дотримання країнами єдиних норм і правил діяльності в кредитно-фінансовій сфері.

Міжнародні фінансові кодекси і стандарти покликані підтримувати фінансову стабільність у окремих країнах та не допускати поширення кризових ситуацій. Розробленням цих міжнародних норм, які умовно можна поділити за трьома напрямками (макроекономічна політика забезпечення прозорості, інституційна структура ринку та фінансовий нагляд), займаються такі міжнародні організації, як МВФ, Світовий банк, Базельський комітет із банківського нагляду (Basel Committee on Banking Supervision), FATF (Група розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей), Організація економічного співробітництва та розвитку.

¹ Comparative Analysis of Innovation Performance // European Innovation Scoreboard 2008. – 2009. – Jan. – P. 7.

Базельський комітет із банківського нагляду (далі – Комітет) є комітетом органів банківського нагляду, що створений центральними банками країн Групи десяти (G10) у 1975 р. До його складу входять високопоставлені представники органів банківського нагляду й центральних банків Бельгії, Канади, Франції, Німеччини, Італії, Японії, Люксембургу, Нідерландів, Іспанії, Швеції, Швейцарії, Великобританії та США.

Приводом для створення Комітету став відомий інцидент із ліквідацією Кельнського банку “Herstatt” у 1974 р. 26 червня 1974 р. ряд банків надав банку “Herstatt” суму в німецьких марках у обмін на доларові платежі в Нью-Йорку. Через різницю між часовими поясами виник лаг за доларовими платежами банкам-контрагентам. Протягом цього лага й до моменту здійснення платежів у Нью-Йорку банк “Herstatt” був ліквідований регулюючими органами ФРН.

За період свого існування Комітет підготував три окремих документи, відомих як Базель I, Базель II і Базель III, що спрямовані на встановлення мінімальних вимог до достатності банківського капіталу, посилення банківського нагляду, а також ринкової дисципліни.

Світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. виявила істотні недоліки в регулюванні банківської діяльності й управлінні банківськими установами. Варто виокремити такі з них, як:

- недосконалі засади регулювання банківської діяльності та нагляду за банківськими установами;
- недостатньо контрольовані або не контрольовані регуляторами системні ризики;
- невідповідність між цілями й завданнями ризик-менеджменту банківських установ;
- переважна орієнтація власників і менеджерів банківських установ на досягнення тимчасових результатів;
- слабкий зв'язок між бізнесом і ризик-менеджментом у структурах та підрозділах банківських установ;
- неспроможність систем ризик-менеджменту банківських установ попередити кризу, а також зволікання власників і менеджерів банківських установ із вжиттям запобіжних заходів.

Ситуація, що склалася, потребувала реформування та перегляду засад, принципів регулювання й управління, термінового впровадження інновацій. Так з'явилася нова редакція угоди “Міжнародна конвергенція визначення капіталу та стандартів капіталу: нові підходи” (Базеля II), що складається з цілого ряду документів та дістала назву “Базель III” (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Базель III – основні документи з банківського нагляду

Дата публікації	Назва документа
Грудень 2012 р.	“Revisions to the Basel Securitisation Framework – consultative document” “Implementation of the Basel III Framework”
Листопад 2012 р.	“Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement”
Жовтень 2012 р.	“Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on Basel III implementation” “Basel III implementation progress report published by the Basel Committee” “Progress report on Basel III implementation” “Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) – Report: Japan” “Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) – Preliminary report: United States of America” “Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) – Preliminary report: European Union” “Implementation of capital standards: assessment reports published by Basel Committee”
Вересень 2012 р.	“Principles for the supervision of financial conglomerates – final report” “Results of the Basel III monitoring exercise as of 31 December 2011” “Quantitative impact study results published by the Basel Committee” “Core principles for effective banking supervision”
Серпень 2012 р.	“Basel Committee issues consultative document on managing risks associated with the settlement of foreign exchange transactions”
Липень 2012 р.	“Regulatory treatment of valuation adjustments to derivative liabilities: final rule issued by the Basel Committee” “Capital requirements for bank exposures to central counterparties” “Margin requirements for non-centrally-cleared derivatives – consultative document issued BCBS and IOSCO” “Monitoring intraday liquidity management – consultative document issued by the Basel Committee”
Червень 2012 р.	“Dealing with domestic systemically important banks, consultative document issued by the Basel Committee” “The internal audit function in banks, final document issued by the Basel Committee” “Basel Committee issues Principles for effective risk data aggregation and risk reporting – consultative document” “Report to G20 Leaders on Basel III implementation”

Продовження табл. 6.2

Дата публікації	Назва документа
Травень 2012 р.	<p>“Models and tools for macroprudential analysis”</p> <p>“Fundamental review of trading book capital requirements: consultation by the Basel Committee”</p>
Квітень 2012 р.	<p>“Implementation of stress testing practices by supervisors: Basel Committee publishes peer review”</p> <p>“Quantitative impact study results published by the Basel Committee”</p> <p>“Basel III regulatory consistency assessment program”</p> <p>“Progress report on Basel III implementation and procedures for conducting country reviews published by Basel Committee”</p>
Січень 2012 р.	<p>“Basel III liquidity standard and strategy for assessing implementation of standards endorsed by Group of Governors and Heads of Supervision”</p>
Грудень 2011 р.	<p>“Application of own credit risk adjustments to derivatives – Basel Committee consultative document”</p> <p>“Consultative paper on revised “Core principles for effective banking supervision” issued by the Basel Committee”</p> <p>“Proposed regulatory capital disclosure requirements issued by the Basel Committee”</p> <p>“High cost credit protection: statement issued by the Basel Committee”</p> <p>“Banks’ internal audit function – consultative paper issued by the Basel Committee”</p>
Листопад 2011 р.	<p>“Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement – final document”</p>
Липень 2011 р.	<p>“Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement – consultative document”</p> <p>“Pillar 3 disclosure requirements for remuneration”</p>
Червень 2011 р.	<p>“Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version June 2011”</p>
Травень 2011 р.	<p>“Range of methodologies for risk and performance alignment of remuneration – final document”</p>
Січень 2011 р.	<p>“Final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital issued by the Basel Committee”</p>
Грудень 2010 р.	<p>“Capitalization of bank exposures to central counterparties – initial consultative document”</p>
Грудень 2010 р.	<p>“Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring”</p>

Закінчення табл. 6.2

Дата публікації	Назва документа
Жовтень 2010 р.	“Principles for enhancing corporate governance – final document”
Серпень 2010 р.	“Proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non-viability – consultative document”
Липень 2010 р.	“Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book – final version” “Revisions to the Basel II market risk framework – final version”
Квітень 2009 р.	“FSP Principles for Sound Compensation Practices”

Джерело: The Bank for International Settlements (BIS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org>.

Базель III спрямований на зміцнення стабільності та стійкості світових фінансової й банківської систем, запобігання новим фінансовим кризам та являє собою симбіоз сучасних способів оцінки ризиків (кредитного, ринкового й операційного) і створення відповідного капіталу, змістовного нагляду та ринкової дисципліни¹.

Інноваційність змін, внесених у основні документи з банківського нагляду, полягає в такому:

- зміна підходів до фінансового управління та ризик-менеджменту шляхом підвищення стандартів управління ризиками, ступеня інтеграції управління фінансами й ризиками банківських установ;
- забезпечення стабільної бази та необхідних резервів для протистояння всіляким ризикам і кризам;
- можливість формування більш повної, консолідованої картини бізнесу для акціонерів і менеджменту.

Самі ж зміни стосуються таких напрямів:

- підвищення якості й розміру капіталу – в документі істотно посилено вимоги до структури та якості капітальної бази банку для підвищення його здатності поглинати збитки як за нормального, так і за ліквідаційного сценарію, а також до забезпечення антицик-

¹ Воловник А. Д. Базель III: Испытание надежности банковской системы России в условиях глобальной конкуренции / А. Д. Воловник, Н. С. Зиядуллаев, Ю. С. Кибардина // Экономика мегаполисов и регионов. – 2011. – № 3 (39). – С. 40–49.

лічними механізмами: пропонуються нові мінімальні вимоги до власного капіталу та капіталу першого рівня, нові вимоги до капіталу першого й другого рівнів, поступовий відхід від різноманітних гібридних інструментів, перелік можливих вирахувань із капітальної бази¹;

- впровадження нових стандартів управління ліквідністю, підвищення покриття короткострокової ліквідності – Базель III визначає вимоги до ліквідності, її стандарти, мінімальні вимоги до ліквідності, систему моніторингових інструментів²;
- забезпечення стабільного довгострокового фінансування – Базель III вводить коефіцієнт “Net Stable Funding Ratio” (NSFR) для стимулювання й мотивування банків до залучення стабільних джерел фінансування власних операцій, а також із метою зменшення залежності від короткострокового фінансування;
- повномасштабне охоплення й покриття ризиків – Базель III передбачає цілковите покриття ризиків, посилюючи вимоги до капіталу на покриття ризиків, які недостатньо відображені в Базелі II, збільшення вимог до торговельних портфелів банків, сек’юритизаційних операцій і угод із похідними цінними паперами³;
- регулювання системних фінансових інститутів – Базель III вводить додаткові вимоги до рівня достатності капіталу системоутворюючих кредитних організацій для світової фінансової системи.

Необхідність такого чіткого графіка запровадження Базеля III можна пояснити тим, що розроблені Комітетом нормативи перестають бути лише рекомендаціями для світової банківської спільноти – вони стають жорсткими вимогами до банківських установ, невиконання яких передбачає застосування жорстких санкцій із боку регуляторів.

У грудні 2010 р. Комітет опублікував правила “Базель III”, котрі встановлюють нові вимоги до капіталу і стандартів ліквідності банків. Вва-

¹ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version June 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.

² Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, BCBS, Dec 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs165.pdf>.

³ Proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non-viability-consultative document, BCBS, Aug. 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs174.pdf>.

жається, що реформування вимог, які висуваються до банків, і Базель III є центральним елементом програми забезпечення фінансової стабільності на ринках у майбутньому. На відміну від Базеля II Базель III був узгоджений протягом двох років. Базель III визначив строки впровадження розроблених новацій (табл. 6.3). Положення Базеля III поширюються на всі види банків: роздрібні, комерційні, інвестиційні.

Дослідники виокремили загальні проблеми, характерні для банківських криз: надлишок ліквідності, велика кількість неякісних кредитів, недооцінка ризиків. Під час останньої кризи були додатково помічені такі недоліки, як слабка політика корпоративного управління, включаючи політику у сфері винагороди; непрозорість інформації про ризики; недостатня увага до операційних і системних ризиків.

Цілями прийняття Базеля III було зменшення ймовірності негативних наслідків майбутніх фінансових криз. Зокрема, банки повинні мати більші капітал і ліквідність.

Головні принципи Базеля III. Базель III містить положення щодо реформ як на мікро-, так і на макроекономічному рівні та зачіпає й ризики конкретних фінансових організацій, і системні ризики.

Базель III охоплює, зокрема, такі принципи:

- збільшення кількості сфер, у яких фінансовими організаціями повинні прораховуватися ризики, включаючи ті, що показали себе як одні з найбільш проблематичних під час кризи: кредитний ризик контрагента та діяльність із сек'юритизації;
- зміна визначення капіталу й посилення вимог до нього;
- підвищення стандартів ліквідності для усунення невідповідності між коротко- й довгостроковою ліквідностями;
- прийняття стандартів для створення запасу капіталу, котрий може використовуватися в період фінансових труднощів;
- створення системи, за якої зменшується ймовірність появи великої заборгованості в банківській системі.

Потенціал Базеля III може бути реалізований тільки в разі, якщо всі країни-члени в рамках їхніх територій дотримуватимуться його мінімальних вимог. Деякі країни можуть застосовувати вищі стандарти, щоб усунути ризики, характерні для їхніх територій.

Із метою зниження витрат фінансових організацій уведення Базеля III відбуватиметься поступово, починаючи з 1 січня 2013 р. і до січня 2019 р. Разом із тим запровадження Базеля III накладає додаткові витрати на банки, зменшуючи доходи, які вони можуть одержати. Очікується, що банки пере-

Таблиця 6.3

Строки запровадження вимог Базеля III у країнах – членах Базельського комітету

Показник	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Базовий капітал першого рівня/ RWA, %	3,5	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Буферний капітал/ RWA, %			0,625	1,25	1,875	2,5	2,5
Контрциклічний капітал, %				0,625	1,25	1,875	2,5
Акціонерний капітал + буфер, %	3,5	4,0	4,5	5,125	5,75	6,375	7,0
Коефіцієнт достатності капіталу, %	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Достатність капіталу + буфер, %	8,0	8,0	8,0	8,625	9,25	9,875	10,5
Фінансовий буфер	Початок періоду спостережень	Тестування на рівні 3 %, банки повинні розкривати інформацію з 01.01.2015		Коригування			Уточнення даних
Норматив короткострокової ліквідності	Початок періоду спостережень	Початок періоду спостережень	Запровадження мінімального стандарту				
Показник чистого стабільного фінансування		Початок періоду спостережень					Запровадження мінімального стандарту

Джерело: The Bank for International Settlements (BIS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org>.

кладуть ці витрати на своїх клієнтів. Окрім того, ці вимоги можуть вплинути на можливості фінансування світової економіки. Нові правила покликані підвищити якість, стійкість і прозорість капітальної бази (тобто суми банківського капіталу першого порядку та прийняттого капіталу другого порядку), а також збільшити частку покритих ризиків у структурі капіталу.

Основні вимоги Базеля III наведені в табл. 6.4.

Запровадження принципів Базеля III забезпечить стабільнішу роботу банків світу, але водночас додасть проблем банкам у глобальному масштабі. Щодо європейських банків слід зазначити, що перехід до правил банківського капіталу, закріплених у Базелі III, підвищує ризики для їхніх кредитних рейтингів.

За повідомленням представників Федеральної резервної системи (ФРС), у США новим вимогам до банківського капіталу не відповідають 19 найбільших кредитно-фінансових організацій: їм не вистачає принаймні 50 млрд дол., щоб відповідати цим стандартам. Найбільшим американським банкам до 2019 р., імовірно, будуть потрібні мільярди доларів, щоб виконувати ці правила повною мірою. Меншим банкам не вистачає загалом близько 10 млрд дол. У ФРС вважають, що більшість банків зможе досягти нового рівня достатності капіталу, відповідного Базелю III, зберігаючи прибуток протягом найближчих декількох років замість того, щоби брати кредити.

Варто зазначити, що особливо боляче Базель III б'є по депозитних банках. У 2008 р. у США найбільші проблеми мали якраз такі банки. У результаті запровадження Базеля III в депозитних банків знизиться рентабельність капіталу – його стане ще важче залучати (за оцінкою Комітету, вимоги до акціонерного капіталу зростуть у 7 разів, це означає, що ROE стане менш ніж 3,5 %). Ліквідність підвищиться, але в умовах кризи суверенних боргів якість ліквідних активів не завжди очевидна, зате явне зниження рентабельності. Судячи з обсягів позик банків у ЄЦБ і ФРС, проблема не в браку ліквідності, а в тому, що в разі нормальної ситуації вказані рівні ліквідності однозначно надмірні, а за реальної кризи навіть їх не вистачить.

Експерти агенції "Fitch" упевнені, що банки незабаром відчують тиск із боку ринку й наглядових органів. Для виконання майбутніх вимог до глобального фінансового сектору за рівнем стійкості Базеля III найбільшим фінансовим організаціям світу буде потрібно понад 500 млрд дол. США¹.

¹ Веб-сайт "Fitch Ratings" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fitchratings.com/web/en/dynamic/fitch-home.jsp>.

Вимоги Базеля ІІІ

Регулятивний елемент	Запропонована вимога
Вища вимога до мінімального розміру капіталу першого порядку	<p>Коефіцієнт достатності капіталу першого порядку: збільшується з 4 до 6 %.</p> <p>Коефіцієнт буде встановлений на рівні 4,5 % з 1 січня 2013 р., 5,5 % – з 1 січня 2014 р. та 6 % з 1 січня 2015 р.</p> <p>Переважаючи звичайного власного капіталу досягне 82,3 % капіталу першого порядку, включаючи буфер консервації капіталу</p>
Новий буфер консервації капіталу	<p>Призначений для покриття збитків, що виникають у періоди фінансової й економічної напруженості.</p> <p>Банки будуть зобов'язані підтримувати буфер консервації капіталу на рівні 2,5 %, для того щоб витримати майбутні періоди напруженості, шляхом доведення сумарної вимоги до звичайного власного капіталу до 7 % (4,5 % – звичайний власний капітал і 2,5 % – буфер консервації капіталу).</p> <p>Буфер консервації капіталу має співвідноситися виключно зі звичайним власним капіталом.</p> <p>Банки, що не мають у своєму розпорядженні буфера, стануть об'єктом обмеження у виплатах дивідендів і бонусів, а також у зворотному викуповуванні акцій</p>
Контрциклічний буфер капіталу	<p>Контрциклічний буфер капіталу в рамках 0–2,5 % звичайного власного капіталу або іншого капіталу, здатного повністю покрити збитки, буде імплементований із урахуванням національних чинників.</p> <p>У разі введення його в оборот цей буфер розширюватиме буфер консервації</p>
Вища вимога до мінімального розміру звичайного власного капіталу першого порядку	<p>Вимога до звичайного власного капіталу першого порядку збільшується з 2 до 4,5 %.</p> <p>Коефіцієнт буде встановлений на рівні 3,5 % з 1 січня 2013 р., 4 % – з 1 січня 2014 р. та 4,5 % – з 1 січня 2015 р.</p>

Регулятивний елемент	Запропонована вимога
Стандарт ліквідності	<p>Коефіцієнт короткострокової ліквідності (Liquidity Coverage Ratio – LCR): для забезпечення досить високого рівня ліквідності ресурсів, необхідних для виживання протягом одного місяця в разі розвитку подій за стресовим сценарієм. Уводиться з 1 січня 2015 р.</p> <p>Коефіцієнт чистого стабільного фінансування (Net Stable Funding Ratio – NSFR): призначений для підвищення еластичності на довгострокову перспективу з допомогою створення додаткових стимулів для банків фінансувати свою діяльність зі стабільніших джерел на постійній структурній основі.</p> <p>Додатковий моніторинг ліквідності здійснюється щодо неузгодженості за термінами, концентрації фінансування та ліквідних необтяжених активів</p>
Відношення капіталу до позикових коштів	<p>Додатково 3 % не заснованого на ризику коефіцієнта капіталу до позикових коштів, призначеного для підтримки згаданих заходів.</p> <p>Уведення в дію без припинення функціонування замінюваної системи в період 2013–2017 рр.; перехід до компонента 1 з 2018 р.</p>
Мінімальний рівень сукупного коефіцієнта достатності капіталу	<p>Залишається на рівні 8 %.</p> <p>Додавання буфера консервації капіталу збільшує сукупну суму капіталу, котрим повинен володіти банк, до 10,5 % зважених за ризиком активів, 8,5 % із яких має становити капітал першого порядку.</p> <p>Інструменти капіталу другого порядку стануть збалансованими; капітал третього порядку поступово буде ліквідований</p>

Джерело: The Bank for International Settlements (BIS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org>.

Експерти провідного рейтингового агентства дійшли висновку: для того щоб 29 найбільших кредитних організацій світу повністю відповідали вимогам Базеля III, їм доведеться залучити додатковий капітал у розмірі 566 млрд дол. США. Це значення було отримане в результаті оцінки співробітниками "Fitch" поточного сукупного обсягу активів головних фінансових інститутів світу. Аналітики з'ясували, що загалом на ці банківські гіганти припадає 47 трлн дол. США активів. Якщо врахувати поточний рівень власного капіталу корпорацій і обсяг активів, що перебувають під їхнім управлінням, то вийде, що 29 банкам потрібно підвищити рівень власного капіталу на 23 %. Варто зазначити, що офіційно Базель III почав діяти вже в 2012 р. Утім, до того моменту, як перелік норм повністю набере чинності (наприкінці 2018 р.), у фінансових інститутів буде досить часу.

З цією проблемою стикнеться більшість європейських банків, які потерпають від кризи. Українським банкам також необхідна термінова докапіталізація, щоби більш-менш відповідати європейському рівню.

Проте фахівці "Fitch" вважають за потрібне почати підготовку до виконання Базеля III невідкладно. На їхню думку, фінансові компанії зазнаватимуть тиску з боку ринку, а також наглядових органів, їх схилитимуть до того, щоб якомога раніше забезпечити відповідність новим вимогам. Найімовірніше, банки досягатимуть своєї мети з допомогою змішаних стратегій, а не якоїсь однієї. Експерти припускають, що буде застосовуватися зменшення зарплат, випуск нових акцій, а також скорочення активів із підвищеними ризиками.

У травні 2012 р. Єврогрупа анонсувала новий пакет вимог до основного капіталу й ліквідних активів банків у рамках упровадження Базеля III. До початку 2013 р. представники ЄС повинні забезпечити наявність необхідної правової бази, що регулює дотримання третього стандарту міжнародних правил Комітету. Згідно з правилами Базеля III, мінімально допустимий рівень достатності базового капіталу першого рівня (core tier 1 capital) становить 7 % зважених за ризиком активів. Також, за новими стандартами, банки Європи повинні зберігати рівень ліквідних активів, що дасть змогу банку функціонувати в умовах дефіциту ліквідності щонайменше 30 днів.

Додаткові кошти мають акумулюватися за підсумками фінансово благополучних років. Нові стандарти повинні бути застосовані до більш ніж 8300 європейських банків.

Передбачається, що фінансові інститути знайдуть додаткові мільярди євро шляхом випуску акцій чи продажу активів або скорочення виплат дивідендів. Міністр фінансів Данії М. Вестагер охарактеризувала розроблені нові стандарти Базеля III як найважливіший підсумок фінансової кризи 2008 р.

Ключовим елементом Базельських угод є створення в кожному банку внутрішньої системи оцінки кредитних і операційних ризиків, завдяки чому банки зможуть розраховувати необхідний розмір власного статутного капіталу. Такий підхід має принаймні дві переваги: по-перше, змушує банки краще управляти ризиками, по-друге, дає змогу вдосконалювати механізми рейтингової оцінки позичальників та інших банківських клієнтів і партнерів¹. Утім, Базель II разом із Базелем III не визначили ієрархію банківських ризиків і рівень гарантування власного капіталу банків, що допомагає їм успішно протистояти системним ризикам, можливість яких в умовах гострої конкуренції виключати не слід. Попередження системних ризиків потребує швидше стабільності вимог до власного капіталу банків, а не його постійної адаптації до умов змінної кон'юнктури.

Подібна адаптація повинна здійснюватися з допомогою механізмів внутрішнього контролю, котрі варто створити в кожному банку. Встановлені Комітетом коефіцієнти для зважування ризиків свідчать про те, що запропонована ним модель сприяє роздрібним банкам, котрі обслуговують переважно домашні господарства. Тоді як у європейських країнах домашні господарства здебільшого є вкладниками банків, у США їхня роль як вкладників не велика, навпаки, вони є боржниками банків. Діяльність банків в Україні регулюється виключно вітчизняним законодавством, тому встановлення розміру капіталу та його структури належить до компетенції Національного банку України.

Потреба в додатковій капіталізації визначатиметься рядом чинників, серед яких нормативні вимоги до капіталу, рівень виконання банками пруденційних вимог на певний момент, якість прибуткових активів та їх потенційний вплив на капіталізацію, загальний стан фінансового сектору та необхідність вжиття додаткових заходів щодо забезпечення стабільності банківської сфери.

Основні вимоги до нормативів і порядку розрахунку капіталу банку викладені в Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в

¹ Любіч О. О. Системи ризик-менеджменту в банках: орієнтуємося на інновації / О. О. Любіч // Незалежний аудитор. – 2012. – № 4. – С. 56–58.

Україні, затвердженій постановою НБУ від 28.08.2001 № 368. Якщо на початку 2012 р. Національний банк України послаблював вимоги до регулятивного капіталу, то на тлі стабілізації банківської системи (у зв'язку з припливом клієнтських депозитів і зростанням ліквідності банківських установ) уже в липні вимоги були підвищені. Так, було збільшено мінімальний розмір регулятивного капіталу, загалом змінено вимоги до структури капіталу банку.

Згідно з чинними вимогами, мінімальний регулятивний капітал банківської установи має дорівнювати щонайменше 120 млн грн та не повинен бути нижчим за статутний капітал. Норматив адекватності регулятивного капіталу (Н2) має становити мінімум 10 %. Незважаючи на те, що в окремих банків залишаються проблеми з капіталом через великі збитки в результаті ревізії прибуткових активів, загалом по системі адекватність регулятивного капіталу перебуває на прийнятному рівні (станом на 01.07.2012 Н2 – 17,98 %). З початку 2012 р. банки докладали чималих зусиль для нарощування регулятивного капіталу, обсяг якого на цю саму дату виріс до 174,6 млрд грн. Вважаємо, що Міністерству фінансів України доцільно посилювати контроль операційних ризиків банків, участь у капіталізації котрих узяла держава, а також збільшувати капітал державних банків.

ПРІОРИТЕТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ

7.1. КРИЗОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ РИНКІВ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ У ЄВРОЗОНІ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ І ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

ЄС є однією з найскладніших у світі політико-економічною системою з низкою проблем у сфері конгруенції цілей бюджетної політики країн-учасниць. Інакше кажучи, є гострі суперечності між інтересами всього об'єднання та інтересами окремої держави, що в нього входить.

Найбільш гостро це проявилось після фінансових потрясінь 2008 р., коли частина країн стикнулася із проблемою фінансування зростаючого бюджетного дефіциту та рефінансування наявної заборгованості.

Європейський ринок ДЦП складається з ринків держав, які відрізняються як за рівнем економічного розвитку, так і за розміром та структурою державного боргу. Величина державного боргу країн-учасниць відносно ВВП значно варіюється (табл. 7.1). У докризовий період рівень заборгованості країн Прибалтики становив 3,8–9 % ВВП, тоді як Італії – 103,5; Греції – 95,7; Бельгії – 89,8 %. За період кризи середній рівень заборгованості країн – учасниць Європейського Союзу і Єврозони зріс із 58,8 і 66 % відповідно, до 80,1 і 85,3 %¹. Це свідчить про нерівномірний приріст боргу як між країнами – учасницями Єврозони, так і країнами, що до неї не входять. Пояснення цьому криється у перерозподілі фінансових ризиків між учасниками Європейського валютного союзу.

Після введення євро валютні ризики облігацій держав – учасниць ЄВС значно знизилися, що у поєднанні з високою ліквідністю європейського ринку державних облігацій надало їм доступ до значно дешев-

¹ Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

Таблиця 7.1

Відношення обсягу державного боргу до ВВП країн ЄС, %

Греція	144,9	Великобританія	79,9	Данія	43,7
Італія	118,4	Австрія	71,8	Словаччина	41,0
Бельгія	96,2	Мальта	69,0	Швеція	39,7
Португалія	93,3	Нідерланди	62,9	Словенія	38,8
Ірландія	92,5	Кіпр	61,5	Литва	38,0
Єврозона	85,3	Іспанія	61,0	Чехія	37,6
Німеччина	83,2	Маастрихтські угоди	60,0	Румунія	31,0
Франція	82,3	Польща	54,9	Люксембург	19,1
Угорщина	81,3	Фінляндія	48,3	Болгарія	16,3
Європейський Союз	80,1	Латвія	44,7	Естонія	6,7

Джерело: Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

ших фінансових ресурсів, дохідність довгострокових державних цінних паперів країн-учасниць не перевищувала 5 % до кінця 2008 р. (рис. 7.1). З другого боку, втрата можливості самостійно здійснювати грошово-кредитне регулювання значно ускладнила як виконання державних бюджетів, так і обслуговування наявного державного боргу. Перші сигнали про проблеми на ринку державного боргу ЄВС стали надходити наприкінці 2008 р., а з початку 2010 р. розпочалося стрімке падіння ціни ДЦП (особливо в Португалії, Ірландії та Греції). Державний борг останніх на 1 січня 2011 р. становив 161,3 млрд, 144,3 млрд та 339,3 млрд євро відповідно; дефіцит бюджету Ірландії дорівнював 31 % ВВП, Греції та Португалії – близько 10 %¹.

Для надання допомоги цим країнам та підтримки фінансової системи у період кризи було запущено два механізми: Європейський фонд фінансової стабільності (EFSF) та Європейський фінансовий стабілізаційний механізм (EFSM). Крім того, активну участь у програмах стабілізації брали Міжнародний валютний фонд та Європейський центральний банк, що здійснювали викуп державних цінних паперів. Загальна потужність цих механізмів становила 750 млрд євро (250 млрд євро – МВФ).

¹ Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

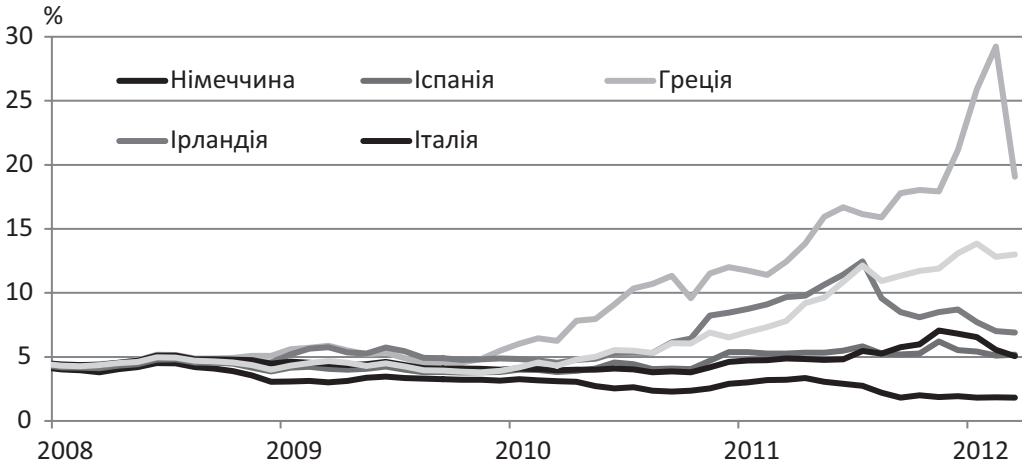


Рис. 7.1. Зміни дохідності десятирічних державних облігацій на вторинному ринку країн Єврозони

Побудовано за даними Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

EFSF – це компанія з обмеженою відповідальністю, створена 9 травня 2010 р. для забезпечення фінансової стабільності у Європі через надання фінансової допомоги країнам – учасникам Єврозони. Фонд має право залучати фінансові ресурси на міжнародному фінансовому ринку під гарантії країн – учасниць Єврозони. Такі країни несуть відповідальність за зобов'язаннями фонду відповідно до пропорції їх сплаченого капіталу у ЄЦБ. Найбільші частки належать Німеччині – 27 %, Франції – 20 та Італії – 18 %. Максимальний обсяг кредитних ресурсів становить 440 млрд євро, гарантований капітал – 780 млрд євро.

Станом на початок 2012 р. фондом було розміщено довгострокові облігації обсягом 19 млрд євро та 3,5 млрд євро – короткострокових для забезпечення програм фінансової допомоги Ірландії та Португалії¹.

EFSM створений у травні 2010 р. на зразок описаного нижче ВоР, однак він призначений для підтримки країн Єврозони, позики по цій програмі гарантує Європейська Комісія під заставу бюджету ЄС. Максимальний обсяг фінансових ресурсів, що може бути акумульований – 60 млрд євро. На практиці такий фонд використовувався для порятунку

¹ За даними EFSF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efsf.europa.eu/about/operations/index.htm>.

Ірландії та Португалії, які мають отримати з нього 22,5 млрд євро та 26 млрд євро протягом трьох років (до 2013 р.). Станом на 1 березня 2012 р. фондом було розміщено шість серій облігацій обсягом 34 млрд євро із середньозваженим строком погашення 11,4 року¹.

Розглянемо детальніше програми фінансової допомоги, що надавались через згадані механізми. Фінансова допомога Португалії була узгоджена у травні 2011 р. (за місяць після отримання запиту). Її обсяг становив 78 млрд євро, що порівню розподілявся між EFSF, EFSM та МВФ. Програма розрахована на три роки. Її завданнями є:

- проведення структурних реформ для підвищення конкурентоспроможності економіки та створення робочих місць;
- зниження бюджетного дефіциту до 3 % у 2013 р.;
- рекапіталізація та делеверидж фінансової системи².

Допомога Ірландії становила 67,5 млрд євро, з яких від EFSF – 7,8 млрд, EFSM – 18,4 млрд та 16 млрд євро від МВФ. Ще 17,5 млрд євро будуть використані Ірландією з внутрішніх резервних фондів. Як і у випадку з Португалією, основними завданнями є оздоровлення банківської системи (близько 35 млрд євро), відновлення фіскальної стабільності (50 млрд євро) та проведення низки реформ на ринку праці.

Головною проблемою Єврозони з 2009 р. була Греція. У жовтні 2009 р. новий уряд переглянув прогноз стосовно бюджетного дефіциту і збільшив його вдвічі до 12 % ВВП. Наприкінці 2009 р. провідні рейтингові агенції знизили суверенний кредитний рейтинг Греції. Перша програма антикризових заходів була прийнята 3 березня 2010 р. і передбачала підвищення ПДВ та акцизів на алкогольні й тютюнові вироби, заморожування пенсій та заробітної плати державних службовців. Після неї, з травня 2010 р. країни Єврозони та МВФ почали надавати фінансову допомогу в рамках трирічної програми загальним обсягом 110 млрд євро (з них 30 млрд євро – МВФ), при цьому EFSF та EFSM не використовувались.

У лютому 2012 р. було вирішено надати Греції другий пакет допомоги, що вимагало від неї ще жорсткіших заходів, серед яких зниження мінімальної заробітної плати, скорочення пенсійних виплат та кількості державних службовців. Крім того, до 2020 р. Греція повинна буде скоро-

¹ За даними Єврокомісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm.

² The Economic Adjustment Programme for Portugal [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp89_en.pdf.

тити свій борг до 120,5 % ВВП¹. Така програма передбачала надання їй 164,4 млрд євро, з яких 34,4 млрд євро – залишок невикористаних фінансових ресурсів від першого пакета, 18 млрд євро – кредит МВФ та 109,1 млрд євро від EFSF².

Основними статтями програми є:

- рекапіталізація банків – 48 млрд євро (з них 25 млрд євро – у рамках програми обміну облігацій);
- програма обміну державних облігацій Греції на облігації EFSF у рамках реструктуризації боргу Греції – 26,6 млрд євро (з можливим розширенням до 30 млрд євро);
- програма викупу державних облігацій Греції у Євросистеми – 35 млрд євро;
- виплати процентних платежів за облігаціями в рамках програми реструктуризації – 4,6 млрд євро (з можливим розширенням до 5,5 млрд євро).

Узгодження подальшої співпраці між EFSF та Грецією дало змогу останній у березні 2012 р. з використанням САС (Collective Action Clauses) провести найбільшу в історії реструктуризацію своїх цінних паперів. У ній брали участь держателі 85,8 % державних облігацій Греції, з яких 95,7 % ухвалили угоду про списання 107 млрд євро боргу (53,7 % від номіналу).

Станом на 4 травня 2012 р. ціна п'ятирічних кредитно-дефолтних свопів трьох країн-реципієнток перебувала на рівні, близькому до того, що був на початку кризи: Греції – 5730 в. п., Португалія – 1008, Ірландія – 564 в. п. Це вказує на те, що хоч пікові значення ризиків і минули, інвестори ще не впевнені у здатності урядів підтримати стабільність фінансової системи.

Отже, використавши такі механізми, як EFSF та EFSM, за підтримки МВФ на певний час вдалося стабілізувати фінансові системи Греції, Португалії та Ірландії. Прямі витрати на першочергові заходи фінансової стабілізації становили близько 330–340 млрд євро. До цього слід також додати втрати держателів державних облігацій Греції від реструктуризації обсягом 107 млрд євро.

¹ Eurogroup statement about Greece agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/media/1440478/statement_on_greece_21_february_2012.pdf.

² European Financial Stability Facility questions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf.

Важливим є і те, що EFSF і EFSM мають у резерві 276,7 млрд євро, які виступають гарантом того, що ці фонди можуть реагувати на подальший розвиток подій і здійснити додаткові вливання у разі потреби. Однак, з огляду на те, що ці фонди були спроектовані саме для трьох згаданих програм, ефективність їх використання при погіршенні ситуації в Італії чи Іспанії (чий державний борг більший за борг Греції у 1,6 та у 4,7 разів відповідно) сумнівна.

Для підтримки ринку державних облігацій ЄС натепер є дві основні схеми. Перша – випуск уніфікованих європейських облігацій¹, за допомогою яких фінансові ресурси будуть залучатися на єдиних умовах для всіх членів Єврозони. Перевагою таких залучень є підвищення ліквідності цінних паперів європейських країн та усунення його слабких ланок, якими на разі є країни PIIGS. Головним недоліком є проблема конгруенції фіскальної політики країн-учасниць.

Друга схема – створення фінансової інституції, яка б на певних політико-економічних умовах надавала фінансову допомогу країнам, які опинилися у скруті. Цей варіант був би прийнятнішим для країн-донорів – Німеччини та Франції. У післякризовий період функції, які були покладені на EFSM та EFSF, поступово перейдуть до нової фінансової інституції – Європейського стабілізаційного механізму (ESM), остання редакція договору про створення якого була підписана 2 лютого 2012 р.

Максимальний обсяг кредитування ESM становить 500 млрд євро і може бути змінений у разі потреби. Статутний капітал дорівнює 700 млрд євро (з яких 80 млрд євро – сплачений, 620 млрд євро – гарантований), з яких частка Німеччини – близько 27 %, Франції – близько 20 %². Ця програма має функціонувати поряд з EFSF та EFSM, тим самим розширюючи можливості антикризового механізму на 500 млрд євро.

Для виконання своїх завдань ESM має низку інструментів:

- кредити учасникам;
- відкриття запобіжної кредитної лінії;
- надання кредитів на рекапіталізацію фінансових установ;
- купівлю цінних паперів учасників на первинному та вторинному ринках.

¹ Barroso to Table Eurobond Blueprint [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euractiv.com/euro-finance/barroso-table-eurobond-blueprint-news-509014>.

² Treaty Establishing the European Stability Mechanism [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>.

Важливим пунктом договору між членами організації є обов'язок включення пункту про спільні дії, тобто про зобов'язальний характер реструктуризації цінних паперів у разі згоди більшості їх держателів у всі державні облигації строком більше одного року.

З березня 2013 р. отримання будь-якої допомоги від організації буде вимагати ратифікації іншого важливого для стабілізації фінансової системи Європи – договору про стабільність, координацію та управління (TSCG або фіскальний пакт), а через рік і виконання положень про збалансування бюджету¹.

Фіскальний пакт був підписаний країнами ЄС (крім Чехії та Великобританії) 2 березня 2012 р. і в разі ратифікації 12 членами Євросони набуває чинності з 1 січня 2013 р. Він містить такі основні положення:

- бездефіцитність державних бюджетів. Допускається структурний дефіцит у межах 0,5 або 1 % ВВП у випадку низьких довгострокових ризиків державних фінансів. Це положення має закріплюватися на законодавчому рівні членами ЄС, так само як і механізм автоматичного балансування бюджету;
- члени ЄС, державний борг яких перевищує 60 % ВВП, повинні щорічно зменшувати його на одну двадцяту;
- при невиконанні правила про бездефіцитність бюджету на країну може бути накладений штраф у розмірі 0,1 % ВВП, який спрямовується до бюджету ЄС або ESM.

Таким чином, після ратифікації TSCG буде створено фіскальний союз, що є логічним кроком у інтеграції економік країн ЄС.

Щодо країн ЄС, які не входять до Євросони, то найгірша ситуація з державним боргом була у Латвії, Литві, Угорщині та Румунії. Дохідність облигацій цих країн у 2009 р. перебувала у межах 10–15 % (рис. 7.2).

Самостійно вирішила свої проблеми лише Литва. Посприяли цьому дві обставини. Перша – це те, що банківська система Литви майже повністю складається із фінансових установ з іноземним капіталом. Уряд не брав на себе проблеми, пов'язані з їх рекапіталізацією, оскільки фінансові ресурси на це виділяли материнські компанії (переважно скандинавські). Друга – уряд Литви достатньо швидко (у листопаді 2008 р.) ухвалив антикризовий пакет заходів, основними серед яких були:

- зупинення аграрної реформи та зниження видатків на оборону;

¹ The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf.

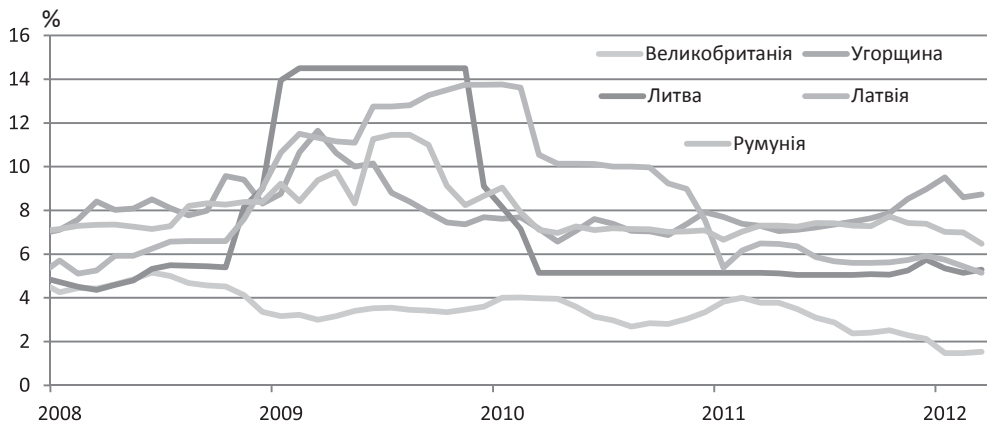


Рис. 7.2. Динаміка дохідності десятирічних державних облігацій на вторинному ринку країн ЄС, що не входять до Єврозони

Складено за даними Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ep.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

- зниження заробітної плати високопосадовцям;
- зменшення навантаження на малий та середній бізнес через упровадження системи податкового кредиту та зниження ставки відрахувань до пенсійного фонду;
- продаж державної частки у нафтовій компанії “Mažeikių nafta”;
- централізація та посилення контролю за державними закупівлями;
- зміни у податковому законодавстві.

І хоча такі заходи не змогли справити відчутного економічного ефекту, ринком вони сприйняті як позитивний сигнал. Тому в кризовий період державні облігації Литви стали доволі привабливими навіть за умов значного бюджетного дефіциту і зростання боргового навантаження. У жовтні 2009 р. та лютому 2010 р. цій країні вдалося здійснити два найбільші за свою історію випуски державних облігацій обсягом 1,5 млрд дол. США (строком п'ять років з дохідністю 6,8 % річних) та 2 млрд дол. США (строком 10 років з дохідністю 7,6 % річних).

Для інших трьох проблемних країн були задіяні зовнішні вливання від МВФ і ЄС. Одним із механізмів таких вливань у системі ЄС є Balance of Payments Assistance (BoP). Механізм підтримки платіжного балансу BoP призначений для середньострокового фінансування країн ЄС, які не є членами Єврозони і стикнулися з проблемами здійснення зовнішніх запозичень. Допомога надається у формі кредиту при обов'язковому

наданні отримувачем плану стабілізації фінансового сектору, реформуванні податкової системи, здійсненні структурних реформ, покращанні ділової активності тощо. Програма надання фінансування, як правило, тісно пов'язана з планом дій і час від часу переглядається залежно від зміни економічних умов.

Фінансові ресурси залучаються Єврокомісією від імені ЄС на міжнародному фінансовому ринку. Максимальний обсяг допомоги, виданої ВоР, обмежений 50 млрд євро.

У кризовий період від ВоР Латвія отримала 2,9 млрд євро (строк надання до січня 2012 р.), Угорщина – 5,5 млрд євро (строк надання до листопада 2010 р.), Румунія – 5 млрд євро (строк надання до червня 2011 р.). Перелік заходів зі стабілізації для всіх трьох країн включав пункти про фіскальну консолідацію, реформи бюджетної системи, здійснення реформ у сфері регулювання. Крім того, Угорщина повинна була здійснити низку структурних реформ, переважно у транспортній сфері, а Румунія – реформувати пенсійну систему та оплату праці в державному секторі.

Отже, трансформація ринку державних цінних паперів Європейського Союзу у 2010–2012 рр. була простимульована створенням механізмів перерозподілу фінансових ризиків між учасниками для запобігання каскадному поширенню боргової кризи у ЄВС. Так, EFSM був забезпечений бюджетом ЄС, EFSF – гарантіями країн Єврозони відповідно до їх часток. Також за їх допомогою країни-донори отримали інструмент для тиску на країни-реципієнти щодо необхідності жорсткої фінансової політики.

Наразі не можна стверджувати, що боргова криза у ЄС закінчилася та не відбудеться нових потрясінь на ринку. Однак за рахунок вливань через ці два механізми вдалося стабілізувати ринок державних облігацій Ірландії, певною мірою Португалії та провести реструктуризацію зобов'язань Греції. У подальшому функції перерозподілу фінансового ризику перейме ESM, який до того ж матиме у розпорядженні розширений інструментарій та попередньо сплачений капітал, що підвищить його ефективність, а також певний час він буде функціонувати разом із EFSF та EFSM.

Варто підкреслити, що як механізм ESM, так і механізм євробондів призначені лише для перерозподілу ризиків між країнами та наднаціональними органами фінансового управління. Тому успішність багато в чому буде визначена результатами координації боргової політики країн та створення фіскального союзу, в якому значну роль має зіграти TSCG. Наразі ж основна частина таких домовленостей реалізується через зобов'язання уряду при отриманні фінансування у рамках антикризових програм.

7.2. ТРАНСФОРМАЦІЯ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ У 2008–2012 РОКАХ

Загострення проблем у сфері державних фінансів України упродовж 2008–2011 рр. проявилось не тільки у зростанні бюджетного дефіциту, а й у обмеженості джерел його фінансування. Залучення із зовнішніх ринків були неможливі через високі ризики світової та національних фінансових систем. Внутрішній ринок мав низьку ліквідність, але разом із тим – певний потенціал для акумулювання фінансових ресурсів. Це й стало своєрідним каталізатором трансформації ринку державних цінних паперів України.

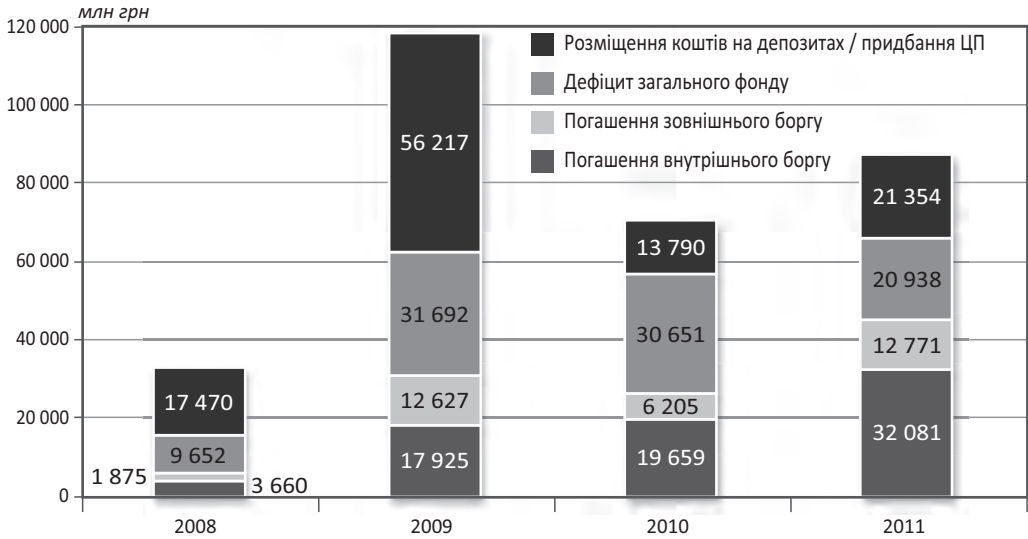
З другої половини 2008 р. перед українським урядом постала проблема виконання державного бюджету за умов зниження рівня податкових надходжень, низьких залишків на єдиному казначейському рахунку та відсутності доступу до зовнішніх фінансових ринків. Крім того, збереження стабільності банківської системи також вимагало значних вливань з боку держави. Внаслідок цього потреба загального фонду державного бюджету у фінансуванні зросла у 2009 р. до 118,5 млрд грн (у 2008 р. з урахуванням 17,5 млрд грн на рекапіталізацію банківських установ та поповнення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України” потреба у фінансуванні становила 32,65 млрд грн) (рис. 7.3). Основними факторами зростання були:

- дефіцит загального фонду бюджету України, що зріс із 9,65 млрд до 31,7 млрд грн;
- зростання обсягів рекапіталізації банківської системи та докапіталізації НАК “Нафтогаз України” – з 17,5 млрд грн у 2008 р. до 56,2 млрд грн у 2009 р.;
- короткостроковий характер запозичень на внутрішньому ринку, що збільшило витрати з обслуговування внутрішнього боргу з 3,66 млрд грн у 2008 р. до 18 млрд – у 2009 р. і до 32 млрд грн – у 2011 р.

Крім того, на 2009–2011 рр. припало погашення кількох серій п’ятирічних ОЗДП.

Такі потреби, як вже зазначалося, були перекриті загалом за рахунок внутрішніх джерел, що суттєво вплинуло на структуру державного боргу України (рис. 7.4).

Насамперед це стосується зниження частки зовнішніх джерел фінансування з 75 % станом на 1 січня 2008 р. до 56 % станом на 1 січня 2012 р. Основним фактором цього стало погашення значної частини ОЗДП у 2009–2011 рр. та призупинення їх розміщення у 2008–2010 рр. (частка



**Рис. 7.3. Динаміка фінансування загального фонду
Державного бюджету України в частині витрат**

Складено за даними Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.

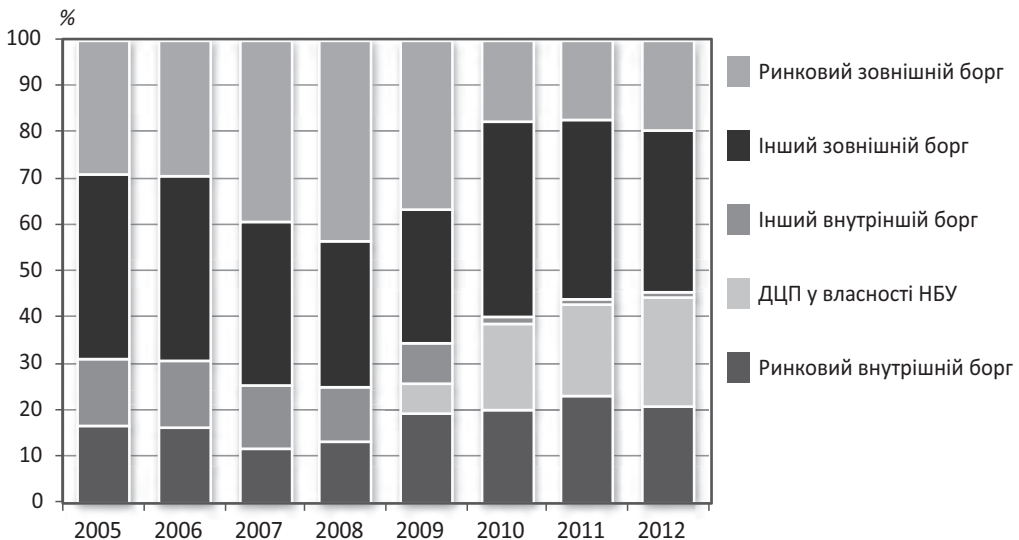


Рис. 7.4. Динаміка структури державного боргу України

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=287148.

ринкового зовнішнього державного боргу знизилась з 44 % станом на 1 січня 2008 р. до 17–19 % у 2010–2012 рр.).

Частка НБУ в державному боргу України зросла за 2008–2009 рр. на 8 %, а протягом 2011 р. – на 3,7 %. З 2008 р. участь НБУ в державному борзі України відбувається через купівлю та монетизацію ОВДП. Таким чином з кінця 2008 – початку 2009 р. найбільшим власником ОВДП стає НБУ (рис. 7.5).

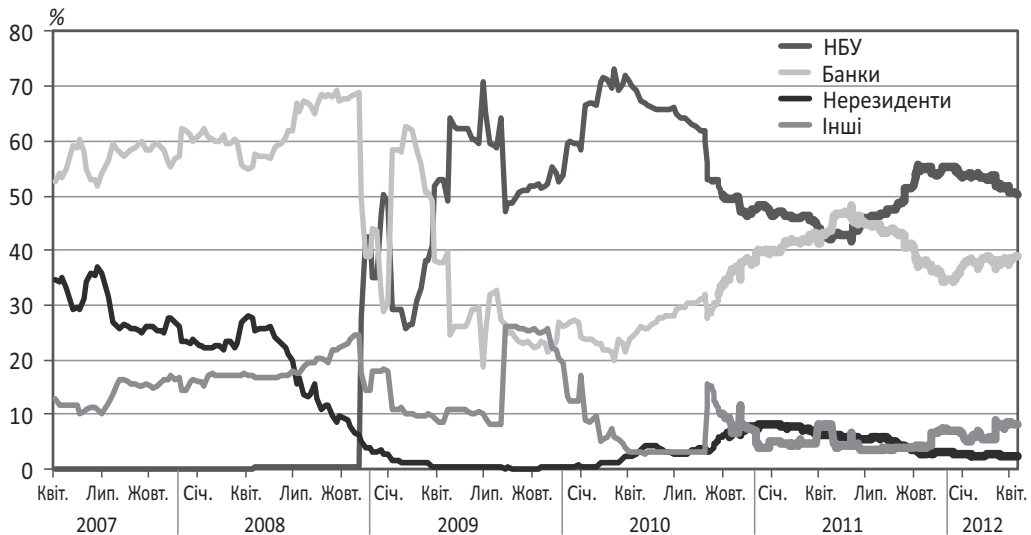


Рис. 7.5. Динаміка структури власників ОВДП

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=287148.

Щодо структури власників ОВДП, то зростання фінансових ризиків України та загроза знецінення гривні призвела до втечі нерезидентів з ринку і на початок 2009 р. їх частка була менше 1 %.

З середини 2009 р. до початку 2011 р. основними рушіями внутрішнього ринку державних облігацій стають комерційні банки. Значну роль у цьому відіграло впровадження інституту первинних дилерів та ринкове ціноутворення на ОВДП. У цей період також було відновлено стабільне функціонування вторинного ринку державних облігацій.

Поступова стабілізація фінансової системи знизилася процентні ставки за короткостроковими державними облігаціями з 24–25 до 5–7 % (рис. 7.6). На первинному ринку також відбулося поживлення, що протягом 2010 р. давало змогу уряду успішно здійснювати запозичення переважно короткострокового характеру (рис. 7.7).

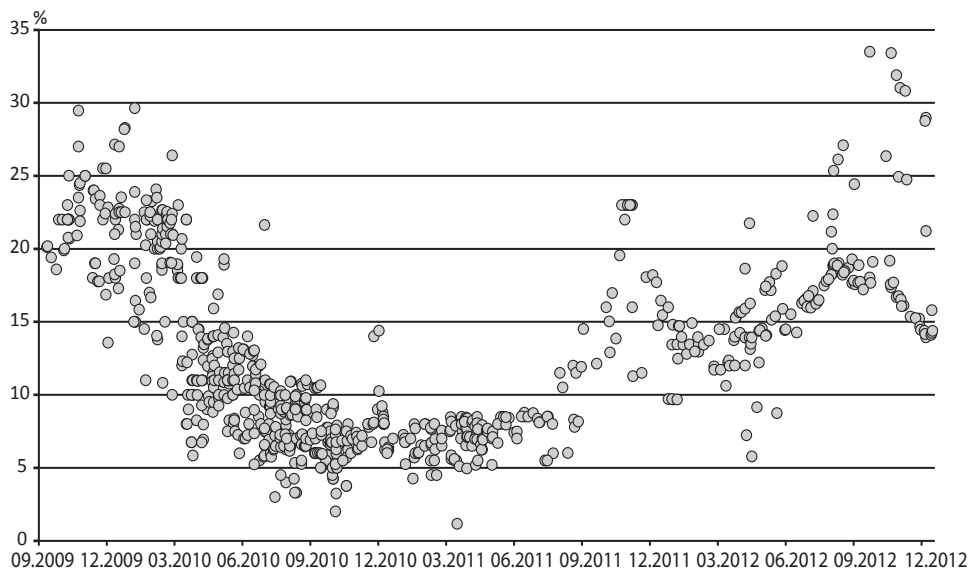


Рис. 7.6. Підсумки торгів ПФТС за дисконтними ОВДП

Складено за даними ПФТС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfts.com/uk/trade-results>.



Рис. 7.7. Зміни відносної величини обсягів первинного розміщення ОВДП

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=287148.

Перенасичення ринку ОВДП та зниження ліквідності банківської системи на початку 2011 р. призвело до зростання процентних ставок на ринку державних облігацій. Водночас уряд робить спробу збільшити строковість запозичень, вивівши на ринок нові фінансові інструменти, що частково знижували довгострокові ринкові ризики інвестора: ДАДО (державна амортизаційна довгострокова облігація) та ДДОДП (довгострокові державні облігації з достроковим погашенням). Однак на фоні несприятливої кон'юнктури ринку обсяг їх розміщення за півроку становив лише 12,6 млн грн.

Іншим кроком до зниження урядом витрат на обслуговування внутрішнього державного боргу було різке зменшення дохідності ОВДП, що практично зупинило їх первинне розміщення. За червень – вересень 2011 р. було розміщено ОВДП обсягом 1,45 млрд грн, основна частина яких була трирічними зі ставкою дохідності близько 10 % (рис. 7.7).

Крім того, у червні 2011 р. уряд починає випускати ОВДП, індексовані до курсу долара США. А з грудня 2011 р. та з березня 2012 р. – ОВДП, номіновані у дол. США та євро відповідно. Так, обсяги розміщення перших за чотири місяці становили 947 млн дол. США, а євро-ОВДП – за березень – 205 млн євро. Основними покупцями таких цінних паперів стали іноземні банки, які отримують вливання від материнських компаній у валюті, отже, такі ОВДП стали зручним інструментом формування резервів.

Таким чином, випустивши нові типи ОВДП, держава перебрала на себе валютні ризики своїх кредиторів. У той час, як один з основних ризиків ринку державних цінних паперів – інфляційний, такі інструменти знижують тільки частково.

У 2012 р. досить успішною виявилася практика розміщення казначейських зобов'язань у доларах США фізичним особам – 29 листопада 2012 р. установами ПАТ “Державний ощадний банк України” завершено розміщення казначейських зобов'язань на пред'явника серії А обсягом 100 млн дол. за ставкою 9,2 % річних.

Варто зауважити, що попередні намагання залучити заощадження населення для фінансування бюджету залишилися малорезультативними. У 2009 р. було розміщено казначейських зобов'язань на 1,4 млн грн. Серед основних причин низького попиту населення на державні цінні папери варто виокремити:

- вхідний бар'єр на ринок. Казначейські зобов'язання мали низьку дохідність, тоді як для купівлі більш привабливих ОВДП фізичній особі необхідно здійснити ряд витрат (на відкриття та обслугову-

- вання рахунку цінних паперів), компенсувати які можуть тільки значні обсяги інвестування;
- відсутність ліквідного вторинного ринку, що ускладнює вихід з ринку в разі потреби, а отже підвищує ризики інвестування;
 - високі інфляційні ризики. Серед усіх державних цінних паперів не має інструменту, який може компенсувати інфляційні ризики, що є найбільш значущим для цієї групи інвесторів;
 - низька поінформованість. В Україні населення не віддає перевагу інвестуванню в цінні папери (як приватні, так і державні) на відміну від інвестування в банківський сектор (поширення інформації фінансується банками);
 - слабка довіра до держави як емітента, що базується на проблемі неповернення ощадних вкладів СРСР та дискримінаційних умовах погашення державних облігацій 1998 р. для внутрішніх позичальників;
 - зручність інвестування. В Україні немає можливості прямої купівлі державних цінних паперів через всесвітню мережу. Водночас купівля ОВДП через посередника вимагає витрат часу.

Загалом розрізняють три основні схеми для залучення заощаджень населення для фінансування бюджету: прямий продаж державних цінних паперів, продаж цінних паперів через посередників та опосередковане залучення через банківську систему.

Наразі в Україні держава залучає заощадження населення лише опосередковано. Тобто частина розміщених населенням депозитів використовується для придбання державних облігацій. Основним недоліком є те, що держава не може прямо впливати на обсяг таких інвестицій. Так, збільшення ставок за ОВДП не приведе до зростання процентних ставок за депозитами, а лише зменшить обсяги кредитування реального сектору економіки.

Про проблеми продажу державних цінних паперів через посередників вже було згадано.

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій уряди країн отримали новий канал розповсюдження своїх облігацій безпосередньо дрібним інвесторам. Так, у 2012 р. Казначейство США повністю відмовилося випускати паперові ощадні облігації на фоні успіху системи TreasuryDirect – мережевого ресурсу, що надає доступ фізичним особам до придбання державних облігацій¹. Успішність такої системи пов'язана

¹ *Murse T. End of Paper Savings Bonds / T. Murse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usgovinfo.about.com/od/moneymatters/a/End-Of-Paper-Savings-Bonds.htm>.*

з високим рівнем розвитку фондового ринку в США. Водночас така система має всі передумови для успішного розвитку і в Україні.

Щодо зовнішнього сегмента державних запозичень, то, починаючи з серпня – вересня 2008 р., довіра до України як позичальника почала знижуватись. Вартість п'ятирічних кредитно-дефолтних свопів зростає з 294 в. п. станом на 2 червня 2008 р. до переддефолтних показників у 5385,9 в. п. станом на 5 березня 2009 р.¹

Перша спроба розмістити ОЗДП після активної фази кризи була здійснена у липні 2010 р., однак ставки за українськими цінними паперами перебували на неприйнятному рівні 8,5 %. Перше вдале розміщення відбулося у вересні 2010 р. Україна залучила 2 млрд дол. США (0,5 млрд дол. США – на строк 5 років під 6,9 % і 1,5 млрд дол. США – на строк 10 років під 7,8 %). У грудні 2010 р. Україна розмістила короткострокові ОЗДП на 0,5 млрд дол. США під 6,7 % річних для погашення запозичень в ієні і зниження наслідків від неотримання кредиту МВФ. У 2011 р. було здійснено два розміщення: у лютому – 10-річні ОЗДП з доходністю 8 % на суму 1,5 млрд дол. США, та у червні – ОЗДП на п'ять років під 6,25 % на 1,25 млрд дол. США.

Загалом упродовж 2008–2012 рр. зовнішні та внутрішні фактори докорінно змінили ринок державних цінних паперів України. Серед зовнішніх факторів варто виокремити зниження валютного курсу гривні, підвищення ризиків та зниження ліквідності світових фінансових ринків.

До внутрішніх належать зростання потреб державного бюджету у фінансуванні, зниження обсягів кредитування реального сектору економіки, зниження рівня ділової активності.

Основними змінами ринку державних цінних паперів були:

- впровадження інституту первинних дилерів;
- диверсифікація портфеля цінних паперів України;
- зростання обсягів кредитування уряду НБУ з використанням державних облігацій;
- скорочення частки фінансування уряду нерезидентами;
- використання держоблігацій для стабілізації фінансової системи;
- зниження частки ринкового та зовнішнього державного боргу.

У середньостроковій перспективі при подальшому відновленні стабільності фінансової системи України пріоритетними завданнями розвитку ринку державних цінних паперів мають бути:

- послаблення адміністративного тиску на ринок ОВДП;

¹ За даними Bloomberg [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/quote/CUKR1U5:IND/chart>.

- зниження частки НБУ до передкризового рівня у 15–20 %;
- уніфікація цінних паперів для підвищення ліквідності ринку через виведення цінних паперів, що не мали необхідного попиту серед інвесторів;
- підвищення якості залучених фінансових ресурсів;
- залучення заощаджень дрібних інвесторів.

7.3. РИЗИКИ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ ТА ЗАХОДИ ЩОДО ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

Фінансовий ризик як економічна категорія – це можливість настання несприятливих обставин, що спричинять фінансові втрати. Щодо ринку державних цінних паперів цими втратами є зростання витрат на обслуговування розміщених цінних паперів і альтернативні втрати, зумовлені неможливістю ринку цінних паперів перекрити потреби держави у фінансуванні.

Положенням про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 16.06.2010 № 461, визначено такі типи ризику: валютний ризик, ризик рефінансування, відсотковий ризик, ризик ліквідності, бюджетний ризик, рейтинговий ризик, операційний ризик. І хоч ця класифікація є вдалою з точки зору практичного використання, коли розглядаються основні джерела ризику, вона є різномірною, тому нами була використана класична модель типологізації фінансових ризиків з подальшою її деталізацією відповідно до потреб дослідження, а саме конкретних проявах ризиків на ринку ДЦП та заходів щодо їх зниження. Вирізняють чотири основні типи фінансових ризиків:

- ринковий ризик;
- ризик ліквідності;
- кредитний ризик;
- операційний ризик.

Ринкові ризики – можливість зазнати фінансових втрат через зміну ринкових факторів, таких як вартість активу, відсоткової ставки, валютного курсу тощо. Основними ринковими ризиками, притаманними ринку ДЦП, є відсотковий ризик, ризик вартості та валютні ризики.

Валютний ризик виникає при коливанні курсу національної валюти відносно валюти, в якій розміщені цінні папери. Цей ризик притаман-

ний і облігаціям, деномінованим у національній валюті, у разі, якщо кредитором виступає нерезидент.

Щодо України, то для неї найхарактерніший валютний ризик. Фінансова криза 2008–2010 рр. була відзначена стрімкою девальвацією національної грошової одиниці. З трьох валют, в яких були номіновані ОЗДП, найбільше зріс курс японської єни – на 87,54 %. Долар США і швейцарський франк зросли на 57–58 %. Внаслідок цього боргове навантаження ОЗДП 2003–2007 рр. на бюджет збільшилося на 60 %, або на 18 млрд грн.

Фінансова криза значно знизила рівень валютних ризиків ринку державних цінних паперів. Обсяг емітованих цінних паперів у національній грошовій одиниці зріс з 36 до 71 %. Основними факторами цього були припинення розміщень ОЗДП, активізація розміщення ОВДП та погашення частини ОЗДП.

Розглянемо детальніше фактори, що впливають на рівень валютного ризику.

- Співвідношення запозичень у національній та іноземній валютах, що також тісно пов'язано з диверсифікацією фінансових інструментів. Випускаючи облігації в тій чи іншій валюті, держава може виходити на міжнародні фінансові ринки. Управління валютними ринками здійснюється або на етапі безпосередньо розміщення, або за допомогою деривативів. Головним питанням залишається співвідношення між часткою державних цінних паперів у національній валюті, державних цінних паперів у іноземній валюті, хеджованих у національній валюті, та нехеджованих цінних паперів у іноземній валюті.
- Валютна диверсифікація, тобто розміщення ДЦП, номінованих у різних валютах. Це, по-перше, знижує загальний валютний ризик розміщень, по-друге, розширює коло потенційних інвесторів, по-третє, надає ширші можливості для хеджування ризиків. Крім того, є ще два специфічні моменти валютної диверсифікації. З одного боку, ступінь валютної диверсифікації зовнішніх ДЦП, на відміну від диверсифікації внутрішніх цінних паперів, має незначний вплив на ліквідність ДЦП. З другого – політика диверсифікації повинна чітко узгоджуватися зі специфікою зовнішньоекономічної діяльності країни. Тобто при запозиченні у валюті іншої країни у держави повинні бути постійні надходження цієї валюти (натуральний хедж) та необхідні розміри валютних резервів для покриття короткострокового боргу.

- Ризикова надбавка залучень в іноземній валюті. При залученні в іноземній валюті для здійснення видатків державі, як правило, необхідно конвертувати її в національну валюту. З другого боку, виплати з обслуговування таких цінних паперів здійснюються в іноземній валюті. Тому держава вимушена виходити на валютний ринок, тим самим зумовлюючи зростання попиту на валюту чи її пропозицію. У разі низької ліквідності ринку валютних пар це призводить до надмірного розширення спредів або необхідності додаткових витрат, пов'язаних із використанням для обміну третьої валюти.
- Відсотковий ризик – імовірність зазнати фінансових втрат від зміни ставок дохідності на фінансових ринках. Стосовно ринку ДЦП є дві форми прояву цього ризику. Перша – залежить від співвідношення державних цінних паперів з фіксованою та плаваючою ставкою дохідності. При зростанні процентної ставки, до якої прив'язана дохідність ДЦП, зростають витрати на їх обслуговування. Як згадувалося, випуск таких ДЦП дає можливість емітентові при стабільній кон'юктурі ринку знизити вартість залучень на розмір ринкової премії за відсотковий ризик. Цей ризик може бути хеджований за допомогою деривативів, але при цьому втрачаються основні переваги такого виду паперів. Саме хеджування проводиться у двох випадках: при зростанні негативних очікувань та відповідно до політики управління ризиками ринку ДЦП. В останньому випадку передбачається виокремлення системи управління ризиками ДЦП і системи управління залученнями через ринок ДЦП. Тобто емісія державних цінних паперів відбувається не через необхідність держави знизити свої витрати за рахунок ризикової премії, а через наявність попиту на цей вид цінних паперів. Для України такий ризик є нетиповим насамперед через відсутність розміщених цінних паперів з плаваючою дохідністю. Останніми цінними паперами з плаваючою ставкою дохідності були п'ятирічні ОЗДП 2004 р. з дохідністю LIBOR+3,375 (обсяг емісії – 500 млн дол. США).

Іншим проявом є зростання витрат первинної емісії ДЦП через зростання. На цей ризик впливають такі фактори:

- диверсифікація портфеля внутрішніх ДЦП. Національний фінансовий ринок надзвичайно чутливий до активізації діяльності держави на ринку ДЦП. При зростанні обсягів розміщення ОВДП,

особливо для фінансування поточної кризи ліквідності, відсоткові ризики залежатимуть від можливості держави позичати на різні строки та в різних груп інвесторів, тим самим згладжуючи навантаження на процентну ставку;

- чутливість ринку до зміни процентної ставки (дослідити зміну МС, обсяги розміщень і ЕВС), незважаючи на те, що через ринок ДЦП держава залучає фінансові ресурси на ринкових засадах та наявний двосторонній зв'язок дохідності ринку ДЦП з іншими сегментами ринку. Але такий зв'язок залежно від особливостей побудови фінансової системи та правового поля може бути більш або менш тісним. Ці особливості справляють додатковий вплив на попит на ДЦП і знижують його узгодженість з динамікою попиту на ринку грошей та капіталу. Прикладом таких особливостей є законодавчо закріплені норми резервування для специфічних фінансових установ (страхових компаній, пенсійних фондів, комерційних банків тощо);
- середній термін погашення. Середня строковість розміщених ДЦП показує залежність держави від короткострокових ринків грошей та від наявності джерел рефінансування розміщених ДЦП.

Ризик ліквідності – це можливість зниження вартості активу через зростання фінансових та часових витрат для конвертації його у грошові кошти, що зумовлено низьким рівнем ефективного попиту на ринку.

Для інвестора такий ризик пов'язаний передусім з ліквідністю цінного папера, тобто здатністю без надмірних витрат часу і коштів перетворитися на грошові кошти. Ризик ліквідності державних цінних паперів тісно пов'язаний зі ступенем розвитку вторинного ринку ДЦП. Показником ліквідності фінансового інструменту є спред. Тобто чим менша різниця між ціною продажу та ціною купівлі, тим менший ризик ліквідності. За несприятливої кон'юнктури ринку або специфічних параметрах цінного папера його реальна вартість може значно відрізнятись від вартості купівлі, що і є втратою інвестора. Для держави головним наслідком неліквідного ринку є зростання вартості фінансових ресурсів та скорочення їх доступних обсягів. Для зменшення ризику ліквідності державі необхідно враховувати низку факторів розвитку внутрішнього ринку ДЦП, серед яких:

- стабільність функціонування вторинного ринку. Ринок повинен мати достатню кількість постійних продавців і покупців, що активно здійснюють операції. Сам обсяг таких операцій також має бути достатнім для мінімізації впливу операцій окремих учасників

- на кон'юнктуру ринку. Найчастіше стабільність функціонування вторинного ринку досягається через створення інституту первинних дилерів. В окремих випадках функції маркет-мейкера може виконувати центральний банк;
- ринкова інфраструктура, що тісно пов'язана зі стабільністю функціонування вторинного ринку. Загальні вимоги до інфраструктури будь-якого сектору фінансового ринку є незмінними: забезпечення доступу на ринок максимального кола потенційних інвесторів (крім випадків обов'язкової сегментації ринку) та мінімізація транзакційних витрат. Вирішення цієї проблеми слід розглядати у двох площинах. По-перше, це сприяння створенню системи професійних учасників вторинного ринку на чолі з первинними дилерами. Останні, будучи маркет-мейкерами, можуть досить суттєво впливати на розмір транзакційних витрат, наприклад на середній розмір комісійних винагород за операції з ДЦП. Водночас і первинні дилери через особливості їх функціонування (про що вже наголошувалося) мають бути об'єктом постійного нагляду. По-друге, важливим методом мінімізації транзакційних витрат, що активно почав використовуватися розвинутими країнами на початку ХХІ ст., є електронні системи торгів. Причому йдеться не лише про системи, що задовольняють потреби професійних учасників ринку, а й про ті, доступ до яких є відкритим;
 - диверсифікація фінансових інструментів. Це одне з найбільш неоднозначних питань у системі управління ризиками. При формуванні портфеля інвестицій диверсифікація фінансових інструментів, що до нього входять, зменшує загальний рівень ризику портфеля, зокрема і для позичальника. При досягненні оптимального співвідношення між обсягами залучень у національній валюті і валютах інших країн, між обсягами залучень за фіксованою та плаваючою ставками тощо знижується чутливість витрат з обслуговування боргу до будь-яких коливань (валютного курсу, LIBOR, ІСЦ тощо). Диверсифікація фінансових інструментів також позитивно впливає на коло потенційних інвесторів. Тобто чим більше емітується специфічних цінних паперів, тим потреби більшого кола інвесторів вони можуть задовольнити. Водночас очевидно, що диверсифікація державних цінних паперів зумовлює сегментацію ринку ДЦП. Оскільки певні види ДЦП мають різні, часто різнонаправлені параметри (при підвищенні курсу національної грошової

одиниці реальна дохідність ДЦП у національній валюті зростає, а в іноземній падає), то сегменти є достатньо автономними. Тому при зростанні сегментів ринків, загальна ліквідність ринку ДЦП знижується. Крім того, потреба держави у фінансових ресурсах може бути меншою за потребу всіх сегментів ринку ДЦП для нормального фінансування. Одним із способів вирішення цієї проблеми є диверсифікація фінансових інструментів відповідно до політики управління ринком ДЦП. Так, насамперед насичується по всій кривій дохідності базовий ринок ДЦП, як правило, внутрішній ринок облігацій із фіксованою дохідністю. Інші ринки використовуються у разі необхідності;

- підтримка розміщень у випадках профіциту. В класичній економічній теорії єдиною функцією випуску ДЦП є покриття бюджетного дефіциту під час економічного спаду. При досягненні бюджетного профіциту держава припиняє розміщення своїх цінних паперів та впроваджує програми з викупу раніше розміщених, тим самим зменшуючи свій борг і знижуючи витрати на його обслуговування. Проте за такої політики знижується обсяг операцій на ринку, що у свою чергу призводить до погіршення стану інфраструктури, за рахунок як зменшення кількості професійних учасників на ринку, так і зростання комісійних винагород за операції з ДЦП. Крім того, значна частина фінансових ресурсів переливається в інші сегменти ринків. У результаті цього за необхідності додаткових фінансових ресурсів держава стикається з проблемою низького рівня ліквідності ринку і високої вартості таких розміщень. Для запобігання руйнації інфраструктури ринку ДЦП необхідне підтримання певного мінімального обсягу розміщення державних цінних паперів;
- забезпечення регулярного та передбаченого плану розміщень. Цей захід спрямований на підвищення прозорості та прогнозованості ринку ДЦП, знижуючи ризик спекуляцій та інших зловживань на ринку ДЦП.

Ризик ліквідності значною мірою є похідним від ринкових ризиків, оскільки низька ліквідність активу ускладнює для кредитора управління ринковими ризиками (наприклад, ускладнюється вихід з ринку за несприятливих умов, таких як зміна валютного курсу, зростання процентних ставок на фінансовому ринку тощо).

З ризиком ліквідності тісно пов'язаний кредитний ризик. За низького попиту держава не зможе розмістити нові цінні папери у необхідному об-

сязі та за прийнятною ціною для рефінансування свого боргу. Кредитний ризик – можливість оголошення дефолту за ДЦП, тобто повна або часткова відмова держави від обслуговування своїх цінних паперів у повному обсязі. На ринку ДЦП є найнижчим з усіх сегментів фінансового ринку, а основна особливість – різниця рівня ризику на внутрішньому і зовнішньому ринку та для різних груп кредиторів. Прикладом є технічний дефолт України в 1998 р. та різні умови наступного погашення державних облігацій для іноземних та вітчизняних інвесторів.

Державні цінні папери вважаються найнадійнішим інструментом на національному фінансовому ринку, проте певна загроза невиплати або виплати не у повному обсязі доходу за державними цінними паперами та їх погашення існує. Основними факторами, що впливають на кредитний ризик, є:

- дотримання показників боргової безпеки. Обсяги залучень через ринок ДЦП напряду впливають на боргове навантаження на бюджет. Зростання або зниження згаданих показників боргового навантаження свідчать про рівень надійності ДЦП;
- достатність грошових коштів для виплат купонного доходу та погашень. Для забезпечення платоспроможності держави за своїми цінними паперами необхідне узгодження платежів з обслуговування та погашення цінних паперів, з одного боку, та доходів чи фінансування бюджету – з другого. Перша частина цієї проблеми, а саме, рівномірний розподіл боргового тягаря у часі, напряду залежить від ступеня розвитку середньо- і довгострокового ринків ДЦП. За можливості обирати термін обігу своїх ЦП держава може не тільки уникнути піків боргового навантаження на бюджет, а й знизити ризики рефінансування своїх боргових зобов'язань. Останній пункт особливо важливий за умови недостатності доходів бюджету для обслуговування розміщених цінних папері. В Україні така проблема є гострою насамперед через короткостроковий характер ринку державних цінних паперів, коли держава вимушена розміщувати свої цінні папери навіть за вкрай несприятливих умов;
- зниження кредитного рейтингу. Запорукою вдалого розміщення єврооблігацій та фактором, який багато в чому визначає вартість таких ресурсів, був і залишається кредитний рейтинг. Незважаючи на певну суб'єктивність цих показників та зниження до них довіри, при інвестуванні в малознайомі ринки іноземні інвестори надають йому важливе значення.

Операційні ризики на ринку державних цінних паперів виникають насамперед у зв'язку зі змінами в законодавстві, адміністративним впливом на учасників ринку та політичною складовою управління державними фінансами. Основною особливістю такого ризику є те, що регулятор і єдиний емітент фінансових інструментів – це держава.

Крім суто фінансових ризиків ринку ДЦП не менш важливим є врахування його впливу на економічні відносини інших сегментів фінансової системи. Як показало дослідження, цей вплив не обов'язково позитивний з точки зору виконання інших завдань державної економічної політики. Серед основних прикладів суперечностей варто виокремити такі:

- забезпечення ефективності монетарного регулювання. Проблема пов'язана з можливістю різноспрямованості монетарної та фінансової політики держави. Державні цінні папери справляють суттєвий вплив як на фінансовий ринок, так і на грошову базу. Тому нескоординовані дії регулятора та міністерства фінансів можуть призвести як до подорожчання залучення фінансових ресурсів для держави, так і до неможливості досягнення цільових показників монетарної політики центральним банком;
- створення вторинного ринку – цілі грошово-кредитної політики НБУ. Доволі часто роль маркет-мейкера на малорозвинутих національних ринках державних цінних паперів покладається на центральний банк. За неможливості отримання необхідного фінансування через ринок ДЦП центральний банк здійснює викуп державних цінних паперів з ринку, що послаблює можливість контролю регулятора насамперед за темпами інфляції в країні. У разі наявності інституту первинних дилерів це також підриває їх дохідність. Крім того, вплив на ринкову ціну ДЦП центрального банку країни за його домінуючого становища на ньому є перепорою для впливу на ціну ДЦП сигналів з ринку. В такій ситуації державні цінні папери не можуть ефективно виконувати індикативну функцію;
- витіснення приватних інвестицій. Державні цінні папери на фінансовому ринку є альтернативою комерційним цінним паперам. Збільшення обсягів залучення фінансових ресурсів через підвищення ставки дохідності ДЦП призводить до переливання фінансових ресурсів із реального сектору у фінансовий. В окремих випадках, при високих фінансових ризиках національної економіки, банківські установи можуть віддавати перевагу купівлі ДЦП порівняно з кредитуванням реального сектору.

- Отже, знизити всі ризики доволі складно, тому основні завдання такі:
- а) оцінити їх оптимальний рівень для конкретних умов функціонування фінансової системи;
 - б) мати інструменти з їх управління при зміні кон'юнктури фінансових ринків під час здійснення державної політики з регулювання економіки тощо.

Загалом механізми управління фінансовими ризиками на ринку можна розділити на внутрішньоринкові та ті, за яких управління здійснюється за допомогою деривативів, тобто ризики переносяться на ринки похідних цінних паперів. Розглянемо найхарактерніші внутрішньоринкові методи управління ризиками ринку ДЦП.

Сама побудова ринку державних паперів має ряд механізмів, що дають змогу перерозподілити ризики між учасниками ринку тим чи іншим чином. Окремо ці механізми вбудовані в інституціональну модель ринку та в його фінансові інструменти.

Елементами інституційної побудови, що впливає на розподіл фінансових ризиків, є ступінь автономії органу управління державним боргом та тип маркет-мейкера. Умовно ці два органи відповідають за розподіл ризиків на первинному та вторинному ринку відповідно.

Функція “створення ринку”, тобто забезпечення ліквідності цінних паперів, може покладатися на центральний банк або на первинних дилерів з юридично закріпленим статусом. Потреба в існуванні ліквідного ринку напряму пов'язана з рівнем ризику ліквідності. Інвестор уникатиме ринку, вихід з якого буде ускладнений у разі настання несприятливих для нього подій. Водночас ринок повинен забезпечити можливість державі перекривати свої потреби у фінансових ресурсах.

При виконанні центральним банком ролі маркет-мейкера держава отримує можливість розміщати свої цінні папери у значних обсягах з мінімальною дохідністю. Позитивним моментом є і відсутність перепон у доступі до первинного ринку ДЦП для інших його учасників. Така система надає державі найкращий контроль за функціонуванням ринку і відповідно забезпечує мінімальний рівень її ризиків. Водночас поширенням її результатом є накопичення основної частини ДЦП у власності центрального банку, що значно перешкоджає здійсненню ним ефективної грошово-кредитної політики, а також перекладає на нього непритаманні фінансові ризики. Такий спосіб фінансування значно обмежує індикативну функцію ринку, коли уряд за допомогою центрального банку може залучити необхідні фінансові ресурси без урахування ситуації на фінан-

совому ринку, а отже, і знижує привабливість ДЦП для недержавних кредиторів. За нерозвинутого ринку ДЦП на центральний банк перекладаються значні витрати з обслуговування вторинного обігу та ризики, пов'язані з короткостроковими коливаннями ринкової кон'юнктури.

Основною ідеєю створення інституту первинних дилерів є надання банківським установам преференцій на первинному ринку державних цінних паперів, як правило, у вигляді виключного права участі у розміщенні, в обмін на забезпечення ними ефективної роботи вторинного ринку. Так, в Україні до прямих обов'язків первинних дилерів включають забезпечення не менше 3 % від первинного розміщення кожного півроку та від суми укладених договорів купівлі-продажу на вторинному ринку, здійснення щоденних котирувань ОВДП (обсяг пропозиції – не менше 1 млн грн) та забезпечення, за потреби консультативної підтримки Міністерства фінансів України. Така побудова ринку має спільні риси з олігополією і відповідні ризики для держави. На первинному ринку наявна олігополія покупця з можливістю домовленості стосовно пропозиції при розміщенні облігацій, що проявляється у зростанні вартості фінансових ресурсів. На вторинному ринку можуть виникати домовленості стосовно завищення комісійних винагород за здійснення операцій з державними цінними паперами.

Ще одна схема функціонування вторинного ринку ДЦП передбачає відсутність маркет-мейкера взагалі. При розміщенні своїх цінних паперів держава покладається насамперед на сформований ефективний попит ринку. Така система є дієвою за наявності високоліквідного стійкого ринку ДЦП на зразок ринку Німеччини чи Японії. Водночас уряд може мати зв'язки з найактивнішими гравцями на ринку в питаннях його розвитку чи за потреби значно підвищити обсяги своїх розміщень.

Іншим важливим учасником ринку є суб'єкт управління. Його автономія у системі органів державної влади може значно варіюватися від підрозділу міністерства фінансів чи центрального банку до автономного органу зі спеціальним статусом, ступінь автономії якого залежить від особливостей системи державних фінансів певної країни. Основними причинами виокремлення такого органу є: підвищення відповідальності й прозорості у сфері управління державним боргом, більша гнучкість управління та регулювання боргу (зокрема управління ризиками запозичень), розмежування валютної та боргової політики, використання складного інструментарію управління ризиками, подолання кадрової проблеми через зняття обмежень на матеріальне заохочення працівни-

ків. Однак, як і у випадку з маркет-мейкером, важливим питанням залишається можливість системи справедливо розподіляти ризики. Автономний статус знижує операційні ризики та ризики ліквідності для інвесторів, що у свою чергу може сприяти зниженню вартості фінансових ресурсів для держави. Проте така система є малоефективною за дуже низької ліквідності ринку, а також високих системних ризиках.

Ключовою складовою ціни на будь-який фінансовий інструмент є премія за ризик, пов'язаний з володінням ним. Порівнявши очікувану дохідність фінансового активу з імовірністю настання збитків та їх розміром, економічний суб'єкт приймає рішення про доцільність або недоцільність купівлі такого активу. З цієї позиції на рішення інвестора впливають його схильність до ризику, вартість активу, системний ризик і ризик певного фінансового інструменту. Оскільки схильність до прийняття ризику і рівень системного ризику – неконтрольовані фактори при ціноутворенні, то найефективнішим засобом управління ціною державних запозичень у коротко- та середньостроковому періоді є управління рівнем ризику фінансового інструменту.

Самі фінансові інструменти мають вбудовані елементи управління ризиками. Розглянемо основні різновиди цінних паперів та їх конкретні приклади на українському ринку. Змінними параметрами, які впливають на розподіл ризиків між кредитором і позичальником, є:

- тип купона;
- тип погашення;
- валюта розміщення;
- контингент розміщення.

Строковість фінансового інструменту з точки зору управління ризиками значення не має, оскільки співвідношення ризику по всій кривій дохідності цінного папера повністю визначається станом кон'юнктури фінансового ринку.

Тип купонного доходу важливий насамперед через розподіл часток доходу, який отримує держатель папера. Детальніше це розглянемо на прикладі (рис. 7.8).

На схемі зображено розподіл купонного доходу за цінними паперами до строку погашення з однаковим строком обігу і купона, а також з однаковою теперішньою вартістю при рівномірних темпах інфляції. Зображено три типи цінних паперів: облігація зі звичайним купоном, індексована та амортизаційна облігація. Відповідно дохід за дисконтними (безкупонними) облігаціями до погашення не виплачується, тобто є нульовим. Наведена

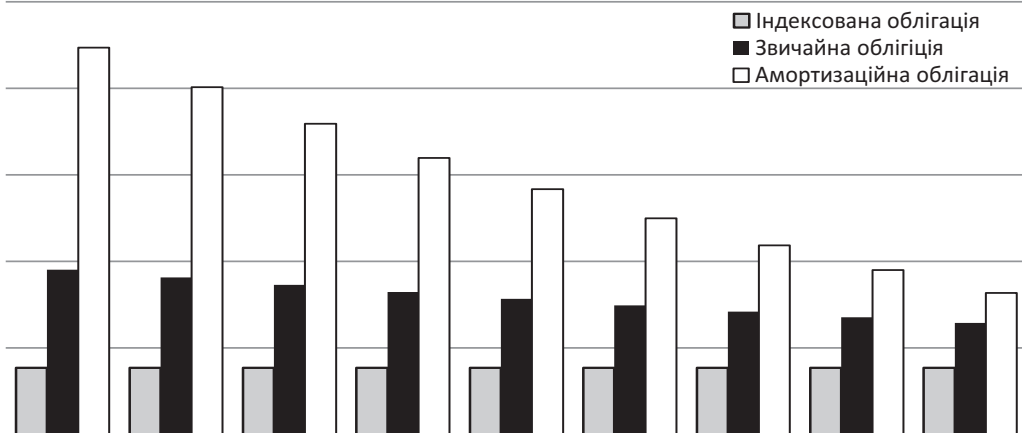


Рис. 7.8. Розподіл купонного доходу за типами облігації до погашення у теперішній вартості

Джерело: Процько О. В. Специфіка управління фінансовими ризиками на ринку державних цінних паперів / О. В. Процько // Теоретичні засади та макро-економічні аспекти фінансово-економічних проблем. – 2011. – № 3 (12). – С. 87–91.

схема дає можливість побачити реальний розподіл вартості цінного папера між емітентом та кредитором протягом строку його обігу. Чим більша частка отриманого доходу емітента – тим менший рівень ризику, пов'язаний із держанням такого цінного папера, а отже, і менша премія за ризик.

Найбільшу частку вартості цінного папера отримує держатель амортизаційної облігації, оскільки крім безпосередньо купонного доходу поступово погашається її номінал. З кожним наступним купонним періодом під дією інфляції реальний дохід зменшується і наприкінці строку обігу є найменшим серед усіх типів облігацій. Тому ця облігація для інвестора приваблива з точки зору помірною ринкового ризику. Недоліком є можливість накопичення зайвої ліквідності й відповідні витрати для наступного її розміщення. Державі амортизаційна облігація дає змогу отримати фінансові ресурси на більший термін, ніж при розміщенні звичайної облігації. В Україні облігації такого типу – ДАДО (державна амортизаційна довгострокова облігація) почали розміщувати з 25 січня 2011 р. Обсяг розміщення становив лише 12,6 млн грн. Іншим прикладом українських амортизаційних ДЦП є ПДВ-ОВДП, розміщені у 2010 р. на суму 16,4 млрд грн.

На противагу амортизаційним облігаціям облігація з індексованим купоном за характером розподілу доходу є ближчою до дисконтної. Її

купонний дохід незначний, оскільки вона не містить премії за інфляційний ризик. Пікове навантаження на бюджет припадає на її погашення за номіналом, скоригованим на індекс інфляції. Характерною її рисою є те, що вона практично не має вторинного обігу, оскільки тримається інвестором до погашення. В Україні цей вид цінного папера не розміщується внаслідок високих інфляційних ризиків, а також частково через структуру учасників ринку ДЦП.

Найліквіднішим цінним папером, що є базовим інструментом ринку ДЦП будь-якої країни, є облігація зі звичайним купоном, але серед купонних облігацій вона найбільш незахищена від інфляційного ризику.

Порівнюємо ставки дохідності за індексованою та звичайною облігацією відповідно до зміни рівня інфляції (рис. 7.9). Умовно графік поділений на три інтервали відповідно до величини інфляції. За високого її рівня активність на внутрішньому ринку ДЦП мінімальна. Фінансування державного бюджету через ринок відбувається лише завдяки активності НБУ, державних банків та частини недержавних фінансових установ, які справляють адміністративний чи нормативний вплив за технічними ставками дохідності, наближеними до облікової ставки НБУ. При помірній інфляції активність на ринку ДЦП зростає. Ставка дохідності за звичайними облігаціями наближається або незначно випереджає рівень інфляції. При цьому індексовані облігації мають дохідність, близьку до 0 %, через відносно велику пропорцію премії за інфляційний ризик у процентній ставці на ринку.

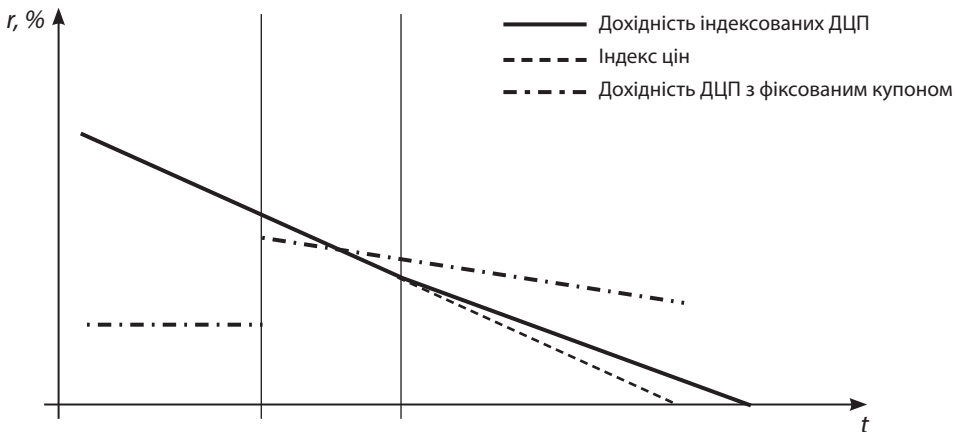


Рис. 7.9. Графік залежності дохідності купона державної облігації від рівня індексу цін

Складено автором.

Найбільш ризиковим фінансовим інструментом для інвестора є дисконтна облигація, оскільки він не отримує доходу за нею аж до погашення. Основна її перевага – простота в обслуговуванні. Тому цей вид облигації переважно короткостроковий (до одного року).

Залежно від типу погашення державні цінні папери можна поділити на ті, що погашаються після закінчення строку обігу, облигації, що відкликаються та облигації з правом дострокового погашення (з офертою).

За допомогою облигацій з офертою інвестор та емітент можуть регулювати дохідність цінних паперів і відповідно змінювати розподіл ризиків між ними. Емітент отримує можливість управляти відсотковим ризиком, а інвестор – кредитним. В умовах фінансової нестабільності, зокрема високих ринкових ризиків, інвестори уникають купувати довгострокові цінні папери. При розміщенні такої облигації її ризики вимірюються не строком обігу, а терміном від дати емісії до дати оферти. Облигації, що відкликаються, надають право емітенту після певного терміну погасити свою облигацію на визначених наперед умовах, тоді значна частина ринкових ризиків перекладається на кредитора, у результаті чого зростає вартість залучення кредитних ресурсів. У зв'язку з цим та через складність управління емісіями такого типу облигації з правом відкликання не є поширеними на ринку ДЦП.

Різниця у вартості трьох наведених типів облигацій залежить від величини премій за передання ризику (ринкової вартості опціону на звичайну облигацію). Тобто вартість облигації з правом відкликання дешевша на ціну опціону, а вартість облигації з правом дострокового погашення дорожча на ціну опціону.

Валюта розміщення також значно впливає на розподіл ризиків при розміщенні ДЦП. Розміщення єврооблигацій приваблює з точки зору низьких інфляційних ризиків, низького операційного ризику та ризику ліквідності, що дає державі можливість отримати фінансові ресурси з нижчою ризиковою надбавкою. Водночас такі позики цілком природно мають високі валютні ризики, а відтак і кредитний ризик, оскільки повинні бути погашені в іноземній валюті.

Крім названих параметрів фінансових інструментів варто відзначити обмеження кола інвесторів у певний вид паперу. До них слід зарахувати й технічні обмеження. Прикладом є обмеження доступу нерезидентів до внутрішнього ринку ДЦП з метою запобігання навантаженню на валютний курс національної грошової одиниці або обмеження доступу домогосподарств до ринку ДЦП для запобігання ризикам, пов'язаним з роздробною торгівлею і обслуговуванням ДЦП.

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: МОНІТОРИНГ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

Стабільність на ринках фінансових послуг визначається не лише характером ризиків, на які наражаються їх суб'єкти, а й адекватністю заходів управління ризиками, невід'ємною складовою яких є моніторинг. Глобальна фінансово-економічна криза 2007–2011 рр. значною мірою продемонструвала прогалини в системах моніторингу ризиків розпізнавання кризових явищ у фінансових системах.

Ефективність реалізації єдиної державної політики щодо розвитку ринку фінансових послуг, забезпечення якої належить до компетенції Міністерства фінансів України, передбачає наявність системного моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг.

На сьогодні в Україні немає дієвих комплексних систем оцінювання ризиків на ринку фінансових послуг (найближчими аналогами є стрестестування банків, яке здійснює НБУ, загальний огляд фондового ринку, Консультації щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовою системою (Зелена книга), оцінки стійкості фінансової системи, які також здійснюються НБУ), а наявні – мають фрагментарний (секторальний) характер.

За таких обставин актуалізується необхідність удосконалення державного регулювання ринку фінансових послуг у частині організації моніторингу розпізнавання системних ризиків на ринку фінансових послуг України.

8.1. МОНІТОРИНГ РИЗИКІВ НА РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ

Моніторинг стану окремих секторів фінансово-кредитної системи, як правило, здійснюють центральний банк, міністерство фінансів, органи нагляду за фінансовими посередниками і професійними учасниками

фінансового ринку, а також інші уповноважені органи в межах своєї компетенції. Комплексний аналіз та оцінку стабільності на рівні всієї фінансової системи, а також оприлюднення звітів про фінансову стабільність здійснюють, як правило, центральні банки, що пояснюється низкою причин.

По-перше, проведення аналізу стану фінансово-кредитної системи необхідне для досягнення основних цілей діяльності центрального банку. Так, для забезпечення цінової стабільності, стійкості банківського сектору та надійного функціонування платіжної системи центральний банк повинен регулярно аналізувати макроекономічну ситуацію, стан грошово-кредитної сфери, банківського сектору та фінансового ринку. По суті, такий аналіз є складовою моніторингу фінансової стабільності.

По-друге, центральні банки мають щоденну інформацію про баланси банків і на її основі можуть оцінювати не тільки стійкість банків, а й певною мірою – стійкість їх контрагентів з інших секторів фінансово-кредитної системи.

По-третє, центральні банки, які традиційно здійснюють банківський нагляд, мають висококваліфікований персонал у сфері оцінки ризиків.

В Україні комплексний системний моніторинг ризиків на ринку фінансових послуг дотепер не здійснюється. У межах компетенції та повноважень моніторинг та управління ризиками здійснюють регулятори фінансових ринків – Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та ін., однак така практика є фрагментарною (секторальною) і не дає можливості здійснювати моніторинг системних ризиків задля попередження їх поширення між різними сегментами ринку фінансових послуг, а також у реальний сектор економіки.

8.1.1. Моніторинг фінансової стабільності Національним банком України

Оскільки фінансова дестабілізація підриває макроекономічну стабільність економіки загалом, ослаблює основи економічного зростання та порушує процес монетарної трансмісії, забезпечення фінансової стабільності тісно пов'язано з виконанням основних функцій, притаманних центральному банку. Тому на практичному рівні моніторинг та оцінка фінансової стабільності, які здійснюються центральними банками світу, спираються на аналіз сегментів фінансової системи та реального сектору економіки (інститутів, ринків, інфраструктури, підпри-

емств, домашніх господарств та макросередовища), а також фокусуються на зв'язках між різними сегментами та взаємовпливі¹.

Загальні підходи до формування системи моніторингу фінансової стабільності у центральних банках

Після підвищення інтенсивності виникнення фінансових криз на початку 1990-х років у більшості центральних банків розвинутих країн активно розпочалася робота з розбудови систем оцінки і моніторингу стабільності фінансової системи. Зокрема, моніторинг стабільності фінансової системи здійснюється в центральних банках Франції (Financial Stability Review), Швеції (The Financial Stability Report), Норвегії (The Norges Bank report on financial stability), Фінляндії (The Bank of Finland's financial stability analysis), Іспанії (The Banco de Espana's Estabilidad Financiera), Великобританії (The Bank of England Financial Stability Report)².

Над проблемами оцінки стабільності фінансової системи активно працює МВФ. Робота триває у напрямі як побудови моніторингу стабільності фінансової системи, так і створення системи її дієвого аналізу. На сьогодні вже є напрацювання щодо побудови системи оцінки стабільності фінансової системи, переліку індикаторів фінансової стабільності (далі – ІФС) та методології їх розрахунку.

Система індикаторів фінансової стабільності – один із визначальних елементів процесу роботи системи. Якісно розроблена система індикаторів є фундаментальною умовою ефективного моніторингу, аналізу і тестування стабільності фінансової системи та окремих її елементів. Перелік індикаторів, що їх використовують для аналізу стабільності фінансової системи, може змінюватися залежно від структури фінансової системи і тенденцій її розвитку.

У 1999 р. МВФ запропонував у рамках співробітництва з урядами країн, у тому числі в контексті запуску Програми оцінки фінансової стабільності (*FSAP*), визначити низку ІФС та відповідно розробити просту методологію їх компіляції. В результаті було створено керівні матеріали з визначення основних ІФС (*Financial soundness indicators*, далі – *FSI*)³.

¹ Петрик О. І. Система індикаторів стабільності фінансової системи / О. І. Петрик // Інновації. – 2010. – № 12. – С. 176–179.

² Показатели финансовой устойчивости : руководство по составлению / Международный валютный фонд. – Вашингтон, 2007. – 324 с.

³ Там же.

Першочерговою метою застосування в практиці діяльності центр-банків ІФС є проведення макропруденційного аналізу (*macroprudential analysis*) – моніторингу стійкості фінансового сектору, для посилення його фінансової стійкості та, зокрема, обмеження ймовірності виникнення криз, у той час як відповідні індикатори нефінансового сектору слугують насамперед як попереджувальні індикатори для виявлення на ранніх стадіях та оцінки непрямого джерела ризику для стійкості фінансового сектору.

Індикатори фінансової стабільності – це індикатори, які використовують для моніторингу загального стану і стабільності фінансових інституцій та ринків, а також, відповідно, їхніх клієнтів та учасників – підприємств і домашніх господарств. ІФС – це індикатори поточного фінансового стану і стабільності фінансових установ країни та їхніх контрагентів з корпоративного сектору і сектору домогосподарств. Вони включають як агреговані дані щодо окремих установ, так і показники, які дають уявлення про ринки, на яких працюють фінансові установи.

Наразі немає консенсусу щодо стандартів визначення ключових ІФС, як і єдиного загальноприйнятого визначення самого поняття фінансової стабільності. На відміну від переліку індикаторів фінансової стабільності, який є відносно постійним, перелік макроекономічних показників, аналіз впливу яких проводиться, може змінюватися з огляду на їхню динаміку та посилення впливу на ІФС.

Послідовність зв'язку між макроекономічними показниками та індикаторами фінансової стабільності представлена на рис. 8.1.

При формуванні системи індикаторів, особливо на етапі побудови та початкового її впровадження, необхідно забезпечити якомога повне і якісне інформаційне охоплення характеристик стабільності фінансової системи. Вузького універсального набору ІФС не існує (пошук таких наборів здійснював, зокрема, Міжнародний валютний фонд). Основними критеріями відбору ІФС були: фокусування на ключових ринках та інституціях; аналітична значимість; очевидна корисність; важливість для широкого кола країн; наявність; економність щодо використання даних. У свою чергу, низка основних (ключових) ІФС має фокусуватися на “попереджувальних” індикаторах, які б виступали для розробників політики як “системи раннього виявлення”.

Базовий посібник з ІФС, розроблений МВФ, містить 39 ІФС, які складаються з *основного набору* індикаторів (ядра) і *додаткового набору*. *Основний набір* включає 12 показників, що характеризують стан банків-

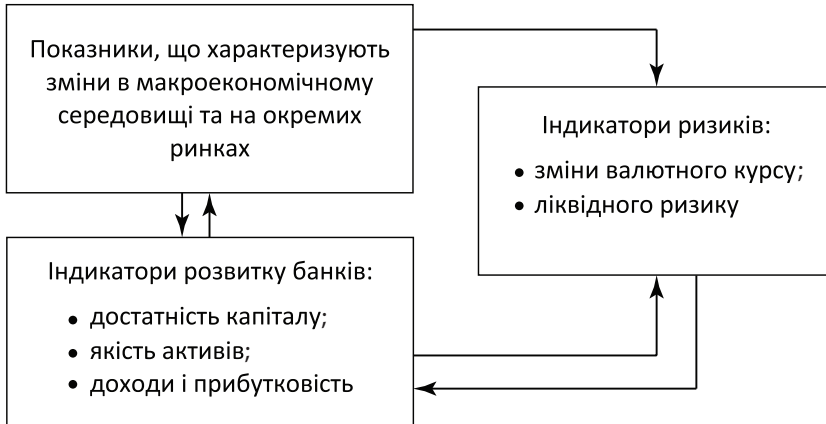


Рис. 8.1. Взаємозв'язок між макроекономічними показниками та індикаторами фінансової стабільності

Джерело: Петрик О. І. Монетарний розвиток України / О. І. Петрик. – К. : УБС НБУ, 2010. – С. 175.

ського сектору, тоді як *додатковий* (27 показників) – інші індикатори банківського сектору, що не входять в основний набір, а також індикатори небанківських фінансових установ, підприємств, домашніх господарств, фінансових ринків та ринку нерухомості (табл. 8.1).

У контексті виконання *FSAP* МВФ і Світовий банк використовують ширший перелік ІФС, тобто *FSI* є вибіркою найважливіших індикаторів, запропонованих з метою охоплення для аналізу якомога більшого числа країн (деяких ринкових індикаторів немає в багатьох країнах).

Паралельно з роботою щодо визначення *FSI* Система європейських центральних банків (*ESCB*) у співпраці з центральними банками та їхніми наглядовими підрозділами проводила роботу щодо методології компіляції *макропруденційних індикаторів* (далі *MPI* – набір ЄСЦБ) з метою їх використання при підготовці звіту з фінансової стабільності банківського сектору ЄС. Як і компіляція *FSI*, *MPI* розроблялися для моніторингу стабільності банківського сектору, виявлення загрозливих тенденцій у фінансовому секторі – насамперед, банківському. Однак між *FSI* та *MPI* є певні відмінності.

По-перше, *MPI* включає більше число індикаторів з метою аналізу ширшого набору факторів, що впливають на фінансову стабільність банківського сектору ЄС. Відповідно, макропруденційний аналіз дає змогу глибше оцінити поточний стан фінансової стабільності в економіці та

Таблиця 8.1

Показники фінансової стабільності: основний набір

<i>Депозитні організації</i>	
Достатність капіталу	Регулятивний капітал до зважених на ризик активів
	Регулятивний капітал 1-го рівня до зважених на ризик активів
	Недіючі позики мінус резерви до капіталу
Якість активів	Недіючі позики до сукупних бруто-позик
	Секторальний розподіл позик до сукупних позик
Прибутки та прибутковість	Дохідність активів
	Дохідність капіталу
	Відсоткова маржа до бруто-доходу
	Невідсоткові витрати до бруто-доходу
Ліквідність	Ліквідні активи до сукупних активів (коефіцієнт ліквідності активів)
	Ліквідні активи до короткострокових зобов'язань
Чутливість до ринкового ризику	Чиста відкрита позиція в іноземній валюті до капіталу

Показники фінансової стабільності: додатковий набір

<i>Депозитні організації</i>	Капітал до активів
	Великі позики до капіталу
	Географічний розподіл позик до сукупних позик
	Позиція бруто-активів у похідних фінансових інструментах до капіталу
	Позиція бруто-зобов'язань у похідних фінансових інструментах до капіталу
	Дохід від торговельних операцій до сукупного доходу
	Витрати на персонал до невідсоткових витрат
	Спред між позичковою і депозитною ставками-орієнтирами
	Спред між найвищою і найнижчою міжбанківськими ставками
	Клієнтські депозити до сукупних (неміжбанківських) позик
	Номіновані в іноземній валюті позики до сукупних позик
	Номіновані в іноземній валюті зобов'язання до сукупних зобов'язань
	Чиста відкрита позиція власних коштів до капіталу
<i>Інші фінансові корпорації</i>	Активи до сукупних активів фінансової системи
	Активи до ВВП

Закінчення табл. 8.1

Сектор нефінансових корпорацій	Сукупний борг до власних коштів
	Дохідність капіталу
	Прибутки до витрат на сплату процента і основної суми
	Чиста сума в іноземній валюті під ризиком до власних коштів
	Кількість звернень про захист від кредиторів
Домашні господарства	Борг домашніх господарств до ВВП
	Платежі домашніх господарств для обслуговування та виплати основної суми боргу до доходу
Ринкова ліквідність	Середній спред між цінами купівлі-продажу на ринку цінних паперів
	Середній щоденний оборотний коефіцієнт на ринку цінних паперів
Ринки нерухомості	Ціни на нерухомість
	Житлові іпотечні позики до сукупних позик
	Комерційні іпотечні позики до сукупних позик

Складено за: Показатели финансовой устойчивости: руководство по составлению / Международный валютный фонд. – Вашингтон, 2007. – С. 2.

можливі майбутні загрози й ризики для неї. До цих додаткових індикаторів відносять, зокрема, такі показники, як зростання ВВП та динаміка безробіття, інфляція, зовнішня заборгованість, ціни на ринку нерухомості, фондові індекси, а також показники, що характеризують структуру фінансової системи тощо.

По-друге, *MPI* відрізняються від *FSI* тим, що більшість *MPI*, які відносять до банківського сектору, розраховують та публікують на консолідованій основі, тобто індикатори для банків конкретної країни включають філії та дочірні одиниці в інших країнах ЄС, а також інші підконтрольні їм фінансові установи, а отже, дані конструюють у контексті всього ЄС. Однак при цьому певною мірою втрачається зв'язок із розвитком економіки за територіальним принципом та еволюцією *MPI* “суто внутрішнього” банківського сектору у країнах, у яких широко представлена частка іноземних банків з інших країн ЄС.

FSI також розраховують на консолідованій основі, за винятком виду консолідації за територіальним принципом (мається на увазі участь іноземних банків на внутрішньому ринку країни).

Індикатори *FSI* та *MPI* перетинаються, разом з тим, крім зазначених відмінностей, є й така: ширший набір індикаторів *MPI* не включає деяких

індикаторів *FSI*, передусім тих, що входять у додатковий набір. У зв'язку з цим при проведенні аналізу фінансової стабільності здебільшого використовують як *FSI*, так і *MPI*.

ІФС можна також класифікувати за чотирма групами:

- 1) індикатори фінансового сектору;
- 2) індикатори нефінансового сектору;
- 3) макроекономічні індикатори;
- 4) структурні індикатори.

При аналізі ІФС спершу зазвичай розглядають індикатори, специфічні для окремої країни, тобто ті, які відображають її уразливість до відповідних типів криз чи ризиків (наприклад, банківської кризи, рецесії, міжнародної системної кризи тощо). У випадку закритої економіки насамперед розглядають ІФС, що відображають внутрішню динаміку, а відкритої економіки – “міжнародні” ІФС.

Хоча для окремих ІФС є певні “оптимальні” порогові (граничні) значення, вихід за які можна трактувати як погіршення стану фінансової стабільності та які навіть можуть бути зафіксовані в національному регулюванні, більшість ІФС не мають абсолютних порогових значень.

Визначення загальних порогових значень для ІФС ускладнюється, зокрема, через відмінності у визначенні даних у різних країнах (наприклад, по-різному можна класифікувати показник “погані позики”). Крім того, при аналізі порогових значень, з метою здійснення моніторингу та інтерпретації прогнозованої динаміки фінансової системи, слід враховувати те, що ці значення переважно є специфічними для конкретної країни, до того ж можуть змінюватися у часі.

Тому в процесі аналізу ІФС у світовій практиці зазвичай фокусуються на еволюції індикаторів протягом певного періоду та на порівнянні їхньої динаміки в різних країнах, передусім з приблизно однаковим рівнем розвитку (порівнюваних країнах, які включають до відповідної групи для порівняння – “*peer group*”). У свою чергу, порівнюючи ІФС між країнами, необхідно враховувати певні відмінності на національному рівні, зокрема, в методиках розрахунку деяких індикаторів, у бухгалтерських стандартах, форматах збору даних, методах консолідації даних (наприклад, територіальний, міжсекторальний тощо).

Під час порівняння ІФС різних країн часом складно зробити висновок щодо загального стану фінансової стабільності конкретної країни порівняно з іншими країнами. З цією метою використовують певні методи.

Наприклад, для порівняння стану фінансової стабільності між країнами, використовується, зокрема, простий метод ранжирування, коли розглядається певний невеликий набір ІФС для низки порівнюваних країн: найкращому показнику з цієї групи присвоюється нижчий ранг (найгіршому – вищий) і, відповідно, країна з найменшою сумою рангів оцінюється як країна з найкращим станом фінансової стабільності.

Недоліком методу є те, що як невеликі, так і значні відмінності в певних індикаторах між різними країнами мають у процесі ранжирування однакові ваги. Крім того, цей простий метод досить механічний, і оцінка конкретної країни істотною мірою залежить від переліку країн, що входять у групу.

Поряд із застосуванням у міжнародній практиці цілої низки ІФС, про які йшлося, у деяких країнах використовується свій агрегований індикатор фінансової стабільності. У той час як стосовно визначення поняття фінансової стабільності досягнуто певного консенсусу, то конструювання агрегованого індикатора фінансової стабільності перебуває на стадії дослідження та експериментування. Його розроблення є нелегким завданням через складність природи самої фінансової системи, наявність численних зв'язків між учасниками фінансового ринку, нефінансового сектору та фінансовими інституціями. Також, хоча цей індикатор може бути важливим для оцінювання стану фінансової стабільності, його не можна застосовувати без аналізу інших індикаторів та інструментів аналізу.

Розглянутий інструментарій для моніторингу та оцінки фінансової стабільності не ідеальний і має недоліки та обмеження. Наприклад, як визнає МВФ, наявна методологія моніторингу показників фінансової стійкості потребує вдосконалення в частині уточнення визначень індикаторів стійкості та методик їх розрахунку¹. Інший приклад: економетричні моделі, які використовуються в системах раннього попередження, далеко не завжди вчасно сигналізують про ризики.

У рамках проведеного МВФ пілотного проекту 62 країни-учасниці сформували дані за запропонованими базовими і деякими рекомендованими показниками фінансової стійкості станом на кінець 2005 р. Деякі з цих країн продовжують використовувати таку систему індикаторів для самостійного проведення моніторингу фінансової стабільності. Крім

¹ IMF Executive Board Concludes Financial Soundness Indicators – Experience with the Coordinated Compilation Exercise and Next Steps [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07135.htm>.

того, для проведення макропруденційного аналізу та моніторингу стабільності банківського сектору загалом центральні банки використовують інформацію, отриману від банків під час здійснення нагляду за ними. Зважаючи на відсутність єдиного вимірника фінансової стабільності, на практиці використовують методи її оцінки, які передбачають проведення аналізу цілого комплексу показників фінансової стабільності, у тому числі методів стрес-тестування та побудови систем раннього попередження про настання фінансової кризи¹.

У Білорусі система раннього попередження базується на економіко-математичних моделях прогнозування ймовірності настання фінансової кризи. Такі моделі дають можливість кількісно оцінювати ймовірність втрати фінансової стабільності на основі динаміки фінансових та макроекономічних показників. Крім того, вони дають змогу відстежувати динаміку наростання змін, здатних призвести до негативних наслідків для фінансової стабільності².

З підвищенням уваги до питань фінансової стабільності пов'язана зміна організаційних структур центральних банків, що виявляється у:

- конкретизації мети роботи центрального банку у сфері фінансової стабільності, що відображена у законі про центральний банк;
- створенні спеціального структурного підрозділу – департаменту/управління фінансової стабільності;
- інституті кураторства роботи підрозділу фінансової стабільності на найвищому рівні.

Одним зі свідчень якісного та відповідального підходу центральних банків до питань підтримання фінансової стабільності є підготовка ними Звіту про фінансову стабільність. В останнє десятиріччя більшість центральних банків економічно розвинутих країн стали офіційно звітувати про фінансову стабільність. Перші звіти почали публікуватися з 1996 р. (у Великобританії).

Мета підготовки Звіту про фінансову стабільність полягає у:

- поліпшенні розуміння центральним банком ризиків, яких зазнає фінансова (банківська) система, та підтримці, у подальшому, прийняття відповідних рішень;

¹ *Каллаур П. В.* Концепт “финансовая стабильность” / П. В. Каллаур // Белорусский экономический журнал. – 2007. – № 1. – С. 25–37.

² *Каллаур П. В.* Формирование системы мониторинга и оценки финансовой стабильности в Республике Беларусь / П. В. Каллаур // Банковский вестник. – 2008. – № 6. – С. 6.

- інформуванні, у прийнятних межах (зважаючи на напрацювання, у результаті підготовки звітів, значного обсягу сенситивної інформації), широкого кола економічних агентів та споживачів фінансових послуг щодо ризиків та загроз стабільності фінансової системи, з метою посилення їх довіри до політики центрального банку;
- підвищенні розсудливості економічних агентів при ухваленні економічних рішень і, тим самим, сприянні зміцненню стабільності банківської системи.

Як правило, звіти про фінансову стабільність включають розділи, присвячені зовнішньо- та внутрішньоекономічним чинникам фінансової стабільності, стану банків, небанківських фінансових інститутів, фінансових ринків та інфраструктури. Крім того, вони можуть містити результати наукових досліджень з найактуальніших питань забезпечення фінансової стабільності. Наприклад, у звіті про фінансову стабільність, який оприлюднив Бундесбанк за 2009 р., значна роль відводиться аналізу діяльності 14 найбільших банків Німеччини, активи яких у 2009 р. становили 5498 млрд євро, або 73,2 % від загальної суми активів банківської системи Німеччини (7510 млрд євро), яка налічувала 1939 банків¹.

У Білорусі, починаючи з 2008 р., щорічно готується звіт “Фінансова стабільність у Республіці Білорусь”, що розміщується на офіційному сайті Національного банку в мережі Інтернет, де поряд з аналізом стійкості банківського сектору міститься оцінка фінансової стабільності інших сегментів фінансового сектору².

За даними на початок 2010 р. звіти публікували майже 70 країн.

Особливості формування системи моніторингу фінансової стабільності НБУ

Національний банк України для здійснення превентивного нагляду також використовує систему раннього реагування, яка базується на розрахункових показниках з урахуванням деяких припущень.

¹ Finanzstabilitätsbericht / Deutsche Bundesbank. – Nov. 2009; Bankenstatistik Stand vom 30.12.2010.

² Финансовая стабильность в Республике Беларусь : аналит. обозрение / Национальный банк Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.nbrb.by/publications/finstabrep.

Зокрема в 2006 р. було розпочато публікацію індикаторів фінансової стабільності за методологією МВФ, у 2007–2009 рр. проводився щоквартальний моніторинг окремих показників фінансової стабільності. У 2009 р. було створено робочу групу з фахівців різних департаментів Національного банку України з метою створення системи оцінки фінансової стабільності банківської системи України. На початку 2010 р. підготовлено пілотну версію звіту про фінансову стабільність, і ця робота триває¹.

У табл. 8.2 показано місце України порівняно з узагальненим досвідом країн, що пройшли шлях становлення власної системи у сфері фінансової стабільності. Цей досвід дає змогу окреслити напрями робіт, що перебувають в Україні на початковому етапі.

Зауважимо, що згаданий інструментарій для моніторингу та оцінки фінансової стабільності не ідеальний і має недоліки та обмеження. Для успішного забезпечення моніторингу фінансової стабільності Національному банку України необхідно:

- здійснювати макропруденційний нагляд (тобто нагляд за фінансовою системою та її регулюванням загалом), який полягає в моніторингу та аналізі майбутніх можливих тисків і напружень як у фінансовій системі в цілому, так і в банківській системі зокрема. Це передусім стосується показника “погані кредити” у кредитному портфелі банківської системи, валютних та строкових дисбалансів (тобто невідповідності активів та пасивів як за структурою валют, так і за строками платежів кредитів, виданих банками, та депозитами вкладників у банківській системі) тощо;
- постійно оновлювати план дій зі стабілізації фінансової системи як для запобігання небажаному розвитку ситуації, так і у разі, коли потенційні загрози фінансової стабільності можуть реалізуватися.

¹ Оцінка відповідності Закону “Про Національний банк України” стандартам прозорості, визначених кодексом “Належної практики забезпечення прозорості у грошово-кредитній та фінансовій політиці” : додаток до аналітичної доповіді Аналітично-дорадчого центру Блакитної стрічки ПРООН. – К. : НБУ, 2005; Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інформ.-аналіт. матеріали / за ред. В. І. Міщенко, О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалової. – К. : ЦНД НБУ, 2005. – 97 с.; Програма розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : затв. розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 15.07.2010 № 585; Концепція запровадження пруденційного нагляду за діяльністю професійних учасників фондового ринку : схв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12.04.2012 № 553.

Таблиця 8.2
НБУ в системі координат світового досвіду у сфері фінансової стабільності

Критерій	Світовий досвід	Досвід НБУ до середини 2009 р.	Досвід НБУ з 2010 р.
Увага до питань ФС	Зростає	Зростає	Зростає
Конкретизація ролі центрального банку в забезпеченні ФС	Підвищується, що відображається у законі про центральний банк	Залишається незмінною на рівні інтерпретації	Залишається незмінною на рівні інтерпретації
Високе посадове курирування робіт по ФС	Має місце (як правило, на рівні першого заступника голови)	Немає	Немає
Зміна організаційної структури (зокрема створення підрозділу ФС)	Як правило, має місце	Немає	Робоча група з підготовки ЗФС створена у серпні 2009 р.
Використання аналітичних інструментів та аналізу ФС	Широке, зростаюче використання інструментів (у тому числі стрес-тестування), що відображається у публічних документах (у тому числі ЗФС)	На початковому рівні, стрес-тестування не використовується, у публічних документах не відображається	Проведення стрес-тестування, проте в публічних документах не відображається
Публікація звіту про фінансову стабільність	Кількість банків, які публікують ЗФС, зростає	Немає	Пілотний випуск ЗФС підготовлено в лютому 2010 р.

Складено за даними Департаменту економічного аналізу та прогнозування НБУ.

8.1.2. Моніторинг системних ризиків на ринку фінансових послуг небанківських фінансових установ

Концептуальні засади здійснення моніторингу системних ризиків регулюються Програмою розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами¹. Ця програма характеризує стан елементів пруденційного нагляду, які на сьогодні використовуються для нагляду за небанківськими фінансовими установами.

Відповідно до вимог українського законодавства, державний нагляд здійснюється за принципом контролю на основі дотримання вимог діяльності. Залежно від специфіки кожного окремого сегмента ринку небанківських фінансових послуг нагляд містить певні елементи пруденційного.

При здійсненні страхової діяльності контролюються:

- належний рівень статутного фонду та інших резервних фондів;
- дотримання відповідного рівня чистих активів та вимоги щодо їх розрахунку на підставі справедливої вартості активів;
- перевищення фактичного запасу платоспроможності над розрахунковим нормативним (маржа платоспроможності);
- розміщення коштів страхових резервів в активи визначених категорій, що відповідають вимогам якості та диверсифікації;
- правильність застосування методики розрахунку всіх видів страхових резервів відповідно до облікової політики страхової компанії;
- максимальний розмір ризику, який може утримувати страховик щодо одного об'єкта страхування (власне утримання);
- належний рівень фінансової стійкості (надійності) перестраховиків шляхом встановлення вимог до наявності відповідного рейтингу, присвоєного міжнародними рейтинговими агентствами.

При здійсненні діяльності на ринку кредитної кооперації контролюється дотримання:

- критеріїв та нормативів платоспроможності, якості активів, ризиковості операцій та ліквідності для забезпечення стабільної діяльності фінансових установ;
- належного рівня всіх видів капіталу, продуктивних і непродуктивних активів кредитної спілки;

¹ Програма розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : затв. розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 15.07.2010 № 585.

- порядку формування резерву забезпечення покриття втрат від не повернених позичок;
- критеріїв якості системи управління кредитної спілки.

У системі недержавного пенсійного забезпечення контролюється до-тримання:

- належного рівня власного капіталу адміністратора НПФ;
- вимог щодо диверсифікації активів НПФ;
- вимог щодо якості активів НПФ;
- правильності розрахунку чистої вартості активів НПФ;
- правильності розрахунку кількості та чистої вартості одиниці пенсійних внесків.

Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання ринків фінансових послуг” від 02.06.2011 № 3462-VI (більшість норм набрали чинності в липні 2012 р., одна – у грудні 2011 р.) розширено повноваження державних органів у питаннях посилення контролю суб’єктів сектору небанківських послуг. Однак робити прогнози стосовно ефективності тих чи інших норм у контексті підвищення дієвості моніторингу ризиків завчасно, оскільки до моменту набрання чинності змінами до закону регулятора необхідно розробити низку документів, які міститимуть формалізовані вимоги щодо визначення достатності капіталу, платоспроможності, ліквідності, прибутковості, якості активів та ризикованості операцій суб’єктів ринку.

8.1.3. Особливості моніторингу ризиків на фондовому ринку України

Фондовий ринок України з точки зору формування системи моніторингу ризиків, має певну специфіку: за якісними та кількісними критеріями він належить до граничного ринку¹, що пов’язано з його незначним розміром, неліквідністю, нерозвинутістю інфраструктури, тобто ринку притаманні суттєві ризики, потреби в моніторингу великої частини яких на розвинутих ринках немає.

Оскільки регулювання і моніторинг мають відповідати реаліям функціонування ринку, як свідчить вітчизняна практика, найефективнішим є розвиток ринку через мінімальні, але зрозумілі, стандартизовані вимоги з боку регулятора.

¹ Шишков С. Є. Фондові біржі України: випробування кризою / С. Є. Шишков ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. НАН України. – К., 2011. – С. 118.

Програма розвитку фондового ринку на 2012–2014 роки¹, розроблена НКЦПФР, передбачає такі заходи щодо підвищення інформаційної прозорості та вдосконалення регулювання і нагляду на фондовому ринку.

1. Удосконалення умов і правил регулювання, нагляду на фондовому ринку. На сьогодні на ринку простежується поширення певних негативних явищ, пов'язаних з недобросовісним і неналежним здійсненням діяльності окремими професійними учасниками фондового ринку. Крім того, у низці випадків наявні СРО спрямовують зусилля на лобювання інтересів своїх членів – професійних учасників фондового ринку. Водночас кількісне зростання та якісне ускладнення фондового ринку зумовлює об'єктивну потребу в задіяні потенціалу СРО для розвитку належного саморегулювання як у частині посилення ролі та участі операторів фондового ринку в його подальшій розбудові, так і підвищення ефективності взаємодії СРО і державного регулятора.

Це потребує вжиття додаткових заходів щодо вдосконалення механізмів функціонування ринку цінних паперів в Україні відповідно до міжнародних стандартів та створення ефективної системи регулювання фондового ринку силами саморегулювальних організацій, визначивши їм відповідні повноваження, обов'язки та межі відповідальності шляхом прийняття спеціального закону.

Відповідно до цього, з метою вдосконалення механізмів регулювання фондового ринку Програма розвитку фондового ринку на 2012–2014 роки передбачає:

- *Протягом першого етапу (до кінця 2012 р.):*
 - розроблення та запровадження методик оцінки ризиків, що відповідають міжнародним правилам і стандартам;
 - формування конкурентного ринку уповноважених рейтингових агентств та посилення регулятивних вимог до порядку їх діяльності;
 - створення системи постійного державного моніторингу виконання фондовими біржами вимог щодо здійснення операцій з цінними паперами в режимі реального часу (он-лайн);
 - розроблення та прийняття актів законодавства, що забезпечували б ефективну протидію маніпулюванню на ринку цінних паперів;

¹ Проект програми розвитку фондового ринку на 2012–2014 роки / Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssmc.gov.ua>.

- посилення вимог щодо рівня добросовісності й адекватності реклами цінних паперів та послуг, що надаються професійними учасниками фондового ринку.

Крім того, протягом першого етапу виконання програми (до 2012 р.) передбачено:

- надання повноважень НКЦПФР з метою захисту прав інвесторів звертатися до суду з позовом про зупинення видаткових операцій за банківськими рахунками суб'єкта господарювання у разі виявлення ознак правопорушення на ринку цінних паперів;
 - надання повноважень НКЦПФР при виявленні порушень законодавства під час здійснення реорганізації акціонерних товариств звертатися з позовами до цих акціонерних товариств про відновлення становища, що було до порушення;
 - звільнення НКЦПФР від сплати державного мита при поданні заяв (скарг) до суду;
 - надання НКЦПФР повноважень щодо виявлення осіб, під контролем яких перебувають учасники ринку цінних паперів відповідно до міжнародних стандартів, а також на здійснення систематичних перевірок відомостей щодо таких осіб;
 - запровадження процедури погодження НКЦПФР придбання особою значної участі в капіталі професійних учасників фондового ринку;
 - надання НКЦПФР можливості оперативно приймати регуляторні акти.
- *Протягом другого етапу (до кінця 2014 р.):*
 - запровадження єдиних для всіх учасників ринку обов'язкових стандартів розрахунку основних показників, що відповідають міжнародній практиці, а також обов'язкового щоденного розрахунку капіталу професійними учасниками;
 - посилення вимог щодо форм та змісту надання до НКЦПФР уповноваженими рейтинговими агентствами інформації про свою діяльність;
 - розроблення і введення в дію методик пруденційних та інших форм контролю за діяльністю професійних учасників фондового ринку.

Крім того протягом другого етапу виконання програми (до кінця 2014 р.) передбачено:

- підвищення рівня незалежності НКЦПФР відповідно до вимог Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO), з метою унеможливлення будь-якого прямого чи опосередкованого впливу на її діяльність, зокрема шляхом надання їй правового статусу, аналогічного статусу Національного банку України;
- надання повноважень НКЦПФР на проведення розслідування правопорушень на ринку цінних паперів шляхом розширення прав при збиранні й дослідженні доказів;
- надання повноважень НКЦПФР здійснювати незалежну фахову експертизу у справах щодо корпоративних конфліктів, у тому числі у справах, які розглядаються господарськими судами;
- надання повноважень НКЦПФР самостійно визначати розмір оплати праці своїх працівників у межах відповідних бюджетних призначень на поточний рік.

2. Підвищення інформаційної прозорості фондового ринку відповідно до Програми включатиме:

- *Протягом першого етапу (до кінця 2012 р.):*
 - оптимізацію та законодавче удосконалення переліку інформації, яка підлягає розкриттю на фондовому ринку;
 - забезпечення оперативного доступу зацікавлених осіб до інформації, що розкривається на фондовому ринку;
 - удосконалення способів поширення інформації на фондовому ринку з використанням сучасних інформаційних технологій;
 - застосування ІФС у діяльності професійних учасників ринку цінних паперів: торговців цінними паперами, які здійснюють діяльність з управління цінними паперами та компаній з управління активами.
- *Протягом другого етапу (до кінця 2014 р.):*
 - законодавче встановлення вимог щодо розкриття інформації про осіб, які є реальними власниками (кінцевими бенефіціарами) учасників ринку, що здійснюють розкриття інформації на фондовому ринку;
 - поширення вимог щодо розкриття інформації на всіх емітентів цінних паперів та фінансових інструментів, які мають обіг на фондовому ринку, у тому числі іноземних емітентів, які здійснюватимуть пропозицію цінних паперів на території України;
 - посилення законодавчого регулювання діяльності рейтингових агентств, які надають послуги на фондовому ринку.

3. Удосконалення порядку саморегулювання на фондовому ринку заплановано досягнути через:

- встановлення на законодавчому рівні принципів роботи органів управління СРО;
- встановлення підзвітності саморегулювальної організації державному регулятору та членам СРО, а також визначення межі і умов відповідальності СРО;
- надання саморегулювним організаціям додаткових повноважень, зокрема щодо отримання звітності від професійних учасників фондового ринку та їх аналізу, проведення предліцензійної перевірки кандидатів на отримання ліцензії на провадження діяльності на фондовому ринку, погодження рекламних матеріалів професійних учасників тощо;
- вимоги щодо змісту обов'язкового нормативного забезпечення здійснення саморегулювними організаціями перевірок дотримання професійними учасниками фондового ринку правил та стандартів професійної діяльності на фондовому ринку;
- визначення переліку обов'язків СРО щодо встановлення обов'язкових правил та стандартів професійної діяльності на фондовому ринку.
- визначення порядку добровільного створення в СРО страхових та гарантійних фондів, з метою додаткового захисту майнових прав інвесторів та споживачів фондових послуг;
- надання саморегулювним організаціям та професійним об'єднанням учасників фондового ринку права вносити до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку обґрунтовані пропозиції на застосування заходів впливу до учасників таких організацій та об'єднань, аж до призупинення на певний строк здійснення ними професійної діяльності чи заборони такої діяльності у судовому порядку.

Практична реалізація зазначеної програми багато в чому залежить від ефективності пруденційного нагляду за професійними учасниками фондового ринку.

8.1.4. Моніторинг ризиків у діяльності Державної іпотечної установи

Основною метою діяльності Державної іпотечної установи згідно з її статутом є рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небанківських фінансових установ, які провадять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів) за рахунок коштів, що надійшли від розміщення цінних паперів, сприяння подальшому розвитку ринку іпотечно-

го кредитування. Серед інших напрямів діяльності ДІУ, що, зокрема, належать до нормативно-правового регулювання та інформаційного забезпечення регулювання ринків фінансових послуг, можна виокремити лише розроблення і впровадження методологічних рекомендацій з питань іпотечного кредитування, а також єдиних стандартів, норм і процедур надання фінансових кредитів, вимог до іпотечних кредитів та нерухомого майна.

Проте, хоча до повноважень Державної іпотечної установи функції ринкового нагляду та регулювання не належать, ДІУ запровадила та регулярно переглядає “Стандарти надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів”.

Ці Стандарти визначають такі важливі показники ринку іпотечного кредитування, як коефіцієнти LTV (співвідношення між сумою наданого Первинним кредитором іпотечного кредиту і оціночною (ринковою) вартістю предмета іпотеки); РТІ (платіж до доходу – співвідношення щомісячних витрат потенційного позичальника на обслуговування боргу за іпотечним кредитом, до чистого доходу потенційного позичальника); ОТІ (зобов’язання до доходу – співвідношення загальної суми всіх періодичних зобов’язань позичальника до чистого сукупного доходу позичальника за той самий період); мінімальну суму кредиту, максимальні терміни, вимоги до кредитної історії позичальника тощо.

Ці показники встановлюються ДІУ для регулювання співпраці з банками – партнерами у програмах рефінансування іпотечних кредитів. Таким чином, вони є повною мірою ринковими індикаторами – орієнтирами для більшості банків – іпотечних кредиторів, що намагаються здійснювати іпотечне кредитування з дотриманням Стандартів, маючи намір у майбутньому продати свої іпотечні активи. Тобто офіційно Стандарти є обов’язковими безпосередньо у процесі рефінансування вже наданих іпотечних кредитів, неофіційно – впливають на діяльність значно ширшого кола іпотечних кредиторів і відповідно мають істотний потенціал і як індикатори стану розвитку ринку іпотечного кредитування, і як регуляторний інструмент впливу на діяльність його учасників.

Наразі дієвість цього інструменту обмежується незначними обсягами рефінансованих за участю ДІУ іпотечних активів у портфелях банків – близько 3–4 %. Проте в останні передкризові та перші кризові роки спостерігалися значні темпи їх збільшення – протягом 2008–2009 рр. у 3,5 раза. На сьогодні, за офіційними повідомленнями уряду, знову планується виділити кошти на проведення ДІУ операцій з рефінансування,

що за умови їх підкріплення державними гарантіями найімовірніше реактивізує співпрацю ДІУ з кредиторами та посилить вплив Стандартів надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів на зниження ризиків у цьому сегменті ринку.

8.2. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ У ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОНІТОРИНГУ РИЗИКІВ: РАЦІОНАЛЬНІ ЕЛЕМЕНТИ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ДЛЯ УКРАЇНИ

Посткризові світові тенденції засвідчили перегляд усталених підходів до систем моніторингу ризиків як на фінансовому ринку загалом, так і в окремих його сегментах, а також певні новації в плані удосконалення інституційних основ регулювання та моніторингу.

Для України, де масштаби ураження кризою ринку фінансових послуг виявилися значними, не в останню чергу через прогалини в системі моніторингу кризових явищ, та з огляду на наявні перешкоди та загрози щодо перспектив макрофінансової стабілізації в посткризовий період, особливого значення набуває критичний аналіз прийнятності для впровадження і реалізації сучасних світових новацій у питаннях удосконалення регулювання ринків фінансових послуг, у тому числі моніторингових систем.

Підставою для загальносвітової тенденції здійснення реформ фінансового сектору та регуляторних реформ у післякризовий період є неефективність ринкових механізмів, пов'язана з цим проциклічна та надмірно ризикована поведінка фінансових установ та, відповідно, необхідність посилення регулювання. Однією з причин цього на інституційному рівні є роздробленість регуляторних функцій між різними установами та відсутність координуючого органу.

Практичними висновками та рекомендаціями на підставі досвіду кризи 2008–2009 рр. для попередження системних ризиків у фінансовій системі є такі.

- *Тісніше співробітництво між провідними центральними банками* через глобальні наслідки монетарної політики провідних центральних банків. Зокрема, з відсутністю такого співробітництва пов'язані глобальні дисбаланси, які спричинили виникнення світової фінансової кризи.

- *Доповнення стратегічних цілей центральних банків ціллю фінансової стабільності.* З метою її забезпечення створюються органи макропруденційного нагляду: у Великобританії – Комітет з питань фінансової політики (FPC), у США – Комітет нагляду за фінансовою стабільністю (FSOC), наднаціональний орган у зоні євро – Європейська рада системних ризиків. Завданням таких органів є забезпечення фінансової стабільності шляхом аналізу та попередження системних ризиків. Ці органи формуються, як правило, у структурі центрального банку. МВФ у листопаді 2012 р. планує оприлюднити документ із питань підвищення ефективності устрою макропруденційної політики (на основі оцінок моделей інституційного розвитку), основні акценти в якому робитимуться на користь підвищення ролі центрального банку в такій політиці, зважаючи на зв'язок зі сферами його компетенції (монетарна політика, підтримка грошової ліквідності, нагляд за платіжними системами). Склад органів формується з представників центрального банку та установ з регулювання ринків фінансових послуг. Участь представника органу державної політики (міністерства фінансів) рекомендована, однак без надання йому керівної ролі. Повноваження зазначених органів у зоні євро, у Великобританії та США законодавчо закріплені, що дає їм можливість видавати директиви іншим органам на виконання своїх функцій.

Орган макропруденційного нагляду має бути наділений відповідними повноваженнями, які дають можливість виконувати цей мандат, наприклад, управляти портфелем активів центрального банку, підвищувати нормативи, встановлені міжнародними (базельськими) стандартами під час періоду кредитної експансії.

- *За підрахунками МВФ, делегування мандату макропруденційної політики центральному банку більш поширене в нових ринкових економіках:* половина центральних банків таких економік у вибірці мають такий мандат, хоча він може бути неформальним – у складі таких функцій, як забезпечення стабільності платіжно-розрахункових систем, кредитора останньої інстанції, банківського нагляду.
- *Тісніша інтеграція між центральним банком та установами банківського нагляду.* Це, за інших рівних умов, зменшує системні ризики. Виокремлення органів банківського нагляду зі структури центрального банку в автономну структуру, з такої точки зору, може бути недоцільним.

- *Подовження часового горизонту монетарної політики* (понад період від 18 міс. до 2 років, передбачений режимом інфляційного таргетування) з метою ефективнішої протидії фінансовим дисбалансам, які накопичуються протягом багатьох років. Таку позицію підтримує, зокрема, Банк міжнародних розрахунків. Контраргументом такому підходу є те, що зобов'язання центрального банку щодо досягнення цільового орієнтира інфляції в певному часовому інтервалі відіграє важливу роль у стабілізації інфляційних очікувань.

На сьогодні для Європейського центрального банку одним із пріоритетних напрямів реформування наглядових органів також визначено створення системи макропруденційного нагляду щодо виявлення та оцінки системних ризиків та визначення взаємозалежності учасників кредитного ринку. Тобто макропруденційний нагляд буде сфокусований на факторах та ризиках стабільності фінансової системи загалом і буде доповнений певними заходами, що належать до нагляду за окремими фінансовими установами.

Необхідно підкреслити, що багато із зазначених питань перебувають на стадії концептуального аналізу, дискусій та дослідження.

Стосовно раціональних елементів у таких підходах, які були б доцільні для впровадження в Україні, то слід зауважити таке.

Формування системи моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг в Україні передбачає безперервне відстежування та аналіз певних індикаторів. Разом із тим на сьогодні немає єдиних підходів та індикаторів оцінки фінансової стабільності ринку фінансових послуг як складного динамічного системного явища.

З огляду на те, що Міністерство фінансів України відповідно до покладених на нього завдань “...формує та проводить в межах повноважень єдину державну фінансову політику щодо розвитку ринку фінансових послуг, розвитку державних банків, державної іпотечної установи та інших фінансових установ” (п. 46 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 № 446/2011), доцільно налагодити систему моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг для використання у практичній діяльності відповідними структурними підрозділами Міністерства фінансів України.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У НАЦІОНАЛЬНУ СИСТЕМУ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ

9.1. ПЕРЕДУМОВИ ТА ПРОЦЕС ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ДЛЯ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Фінансова звітність є результатом бухгалтерського обліку компанії, по суті, її “обличчям” та, що не менш важливо, мовою спілкування суб'єктів фінансового й інших видів ринку. В умовах глобалізації, інтернаціоналізації економік, обмеженості фінансових ресурсів саме вона відіграє значну роль у забезпеченні інвестиційної привабливості підприємств. Якісно складена фінансова звітність є конкурентною перевагою у боротьбі за джерела фінансування та провідником до світових фінансових інститутів. Цим пояснюється та особлива увага, що приділяється фінансовій звітності в країнах Європейського Союзу й інших економічно розвинутих країнах світу. Удосконалення в цій царині мають перманентний характер і синхронізуються зі змінами в глобалізованій економіці.

Усіх користувачів фінансової звітності умовно можна розділити на дві групи: 1) ті, хто безпосередньо зацікавлений у стані та результатах діяльності суб'єкта господарювання (внутрішні користувачі, власники, існуючі й потенційні інвестори, кредитори та партнери), і 2) ті, хто опосередковано зацікавлений (державні органи, саморегульовані організації, біржі, конкуренти, профспілки, засоби масової інформації тощо) (рис. 9.1).

Зовнішні користувачі, віднесені до першої з вказаних груп (інвестори, кредитори, акціонери та ін.), приймають рішення щодо вкладання коштів у підприємство, що пов'язано з підвищеними для них ризиками. Водночас саме ця група користувачів посідає визначальне місце в досягненні інтересів організації-реципієнта. Отже, публічна фінансова



Рис. 9.1. Класифікація користувачів фінансової звітності

Складено авторами.

звітність насамперед має бути орієнтована на зовнішніх користувачів, зацікавлених у належному стані та результатах діяльності суб'єкта господарювання.

Фінансові донори повинні мати змогу оцінювати реальне становище компаній на основі порівнянності їх звітних показників. Передумовою зіставності є не просто наведення відповідної інформації звітного і попереднього періодів і розкриття інформації про облікову політику та її зміни у фінансовій звітності, а застосування єдиних стандартів до підготовки звітних показників. Відповідно недотримання таких стандартів ставить реципієнта у програшне становище порівняно з тими, хто їх дотримується.

Для забезпечення кращої комунікації із зацікавленими сторонами, особливо іноземними інвесторами, підприємство має застосовувати норми складання фінансової звітності, прийняті на міжнародному рівні, – міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ).

На виконання ініційованої Президентом України Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспро-

можна економіка, ефективна держава”¹ і згідно з Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства ЄС та Стратегії застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні було внесено зміни до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” щодо застосування МСФЗ учасниками фінансового ринку². Відтак, у правовому полі України окреслено сферу і порядок їх обов’язкового застосування.

Як ефективний інструмент залучення інвестицій МСФЗ, починаючи з 1 січня 2012 р., поширюються на фінансову звітність і консолідовану фінансову звітність інвестиційно привабливих підприємств та компаній, які залучають капітал, – публічних акціонерних товариств, банків, страховиків*, а також підприємств, які провадять господарську діяльність за видами, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України.

Іншим суб’єктам підприємницької діяльності надано право самостійно обирати стандарти складання фінансової звітності – Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку чи міжнародні стандарти.

Отже, на відміну від ЄС, де обов’язкове застосування МСФЗ передбачено тільки для консолідованої фінансової звітності емітентів цінних паперів, Україна пішла далі в інтеграційному процесі: кількість суб’єктів, що складатимуть звітність за МСФЗ, вагомо перевищує кількість лістингових компаній. Станом на 5 серпня 2012 р. на Українській фондовій біржі зареєстрована 231 компанія³, з яких 199 є публічними акціонерними товариствами (ПАТ). Усього в Україні, за даними обласних управлінь статистики, близько 2800 ПАТ. Таким чином, з 1 січня 2012 р. крім 86 % лістингових компаній МСФЗ застосовуватимуть близько 3 тис. підприємств (ПАТ, банки, страхові компанії, що не зареєстровані на фондовій

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – 87 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

² Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” : закон України від 12.05.2011 № 3332-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3332-17>.

* Тобто сферою обов’язкового застосування МСФЗ в Україні охоплені всі підприємства, котрі законодавством ЄС визначені як суб’єкти, щодо яких є громадський інтерес.

³ Офіційний веб-сайт Української фондової біржі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrse.kiev.ua>.

біржі України), а протягом наступних двох років до них долучаться недержавні пенсійні фонди, а також суб'єкти, що надають фінансові послуги (крім банків та страховиків) і здійснюють допоміжну діяльність у сферах фінансових послуг і страхування.

Значна кількість вітчизняних підприємств, які застосовують та застосовуватимуть МСФЗ, свідчить про те, що цей напрям потребує посиленої уваги і з боку Міністерства фінансів України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері бухгалтерського обліку¹ та Методологічної ради з бухгалтерського обліку при ньому, і з боку інших державних органів, відповідальних за регулювання професійної діяльності окремих суб'єктів господарювання і нагляд за нею (зокрема Національного банку України (НБУ)), Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (НКДРСРФП).

Методологічна рада з бухгалтерського обліку при Міністерстві фінансів України проводила і проводить значну й плідну роботу щодо координації та спрямування діяльності у сфері реформування бухгалтерського обліку та фінансової звітності. За її участю протягом 2010–2012 рр. Міністерством фінансів України здійснено належну підготовчу роботу до переходу на МСФЗ, зокрема:

- внесено зміни до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” щодо прямого застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та фінансової звітності компаніями “публічного інтересу”;
- налагоджено офіційну взаємодію з IASB. Зокрема, укладено угоду щодо отримання актуальних редакцій текстів МСФЗ (у тому числі тексту МСФЗ для малих і середніх підприємств) для їх перекладу українською мовою та проектів нових МСФЗ для обговорення і розроблення пропозицій спеціалістів, а також надання Фондом IASB, згідно з договорами, матеріалів, що можуть бути оприлюднені;
- скоординовано, спільно з НБУ, зусилля всіх учасників процесу запровадження МСФЗ в Україні й визначено напрями їх взаємодії і співробітництва та здійснено згуртування навколо вирішення цьо-

¹ Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.

- го завдання професійної спільноти, із закріпленням планів заходів у відповідних Меморандумах¹;
- розроблено і розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства фінансів України інтернет-ресурс (www.msfz.minfin.gov.ua) з безкоштовним доступом для кінцевих користувачів з метою висвітлення правових аспектів, практики застосування та проблем упровадження МСФЗ в Україні;
 - сформовано Редакційний комітет для перекладу, редагування, рецензування і розміщення у відкритому доступі актуальних текстів МСФЗ;
 - організовано широке громадське обговорення процесу запровадження МСФЗ, проблемних питань і можливостей їх вирішення, проведено конференції, круглі столи та інші заходи;
 - розроблено та доведено до відома підприємств Методичні рекомендації щодо складення податкової декларації з податку на прибуток підприємств із використанням даних бухгалтерського обліку і дотриманням вимог міжнародних стандартів фінансової звітності².

Подальші кроки з упровадження МСФЗ в Україні мають ґрунтуватися на створенні *комплексної методологічної та інформаційної підтримки* цього процесу (в межах наявних повноважень і компетенції відповідних органів).

¹ Меморандум про взаємодію, співробітництво та координацію дій щодо запровадження в Україні Міжнародних стандартів фінансової звітності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=295336&cat_id=295335; Меморандум про співробітництво та координацію дій щодо застосування в Україні Міжнародних стандартів фінансової звітності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=331737&cat_id=331736.

² Про складення податкової декларації з податку на прибуток підприємств з використанням даних бухгалтерського обліку і дотриманням вимог міжнародних стандартів фінансової звітності : лист Міністерства фінансів України від 29.05.2012 № 31-08410-06-5/13634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=340470&cat_id=293538.

* Відповідно до Плану заходів щодо застосування Міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні на 2012 рік у складі Меморандуму про співробітництво та координацію дій щодо застосування в Україні Міжнародних стандартів фінансової звітності ([Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=331737&cat_id=331736).

Стратегічним напрямом подальшої роботи у сфері реформування національної системи бухгалтерського обліку є насамперед підвищення якості фінансової звітності, забезпечення її адекватності вимогам іноземних інвесторів і зрозумілості для більшої кількості користувачів. З цією метою Європейська Комісія рекомендує врегулювати форми і зміст індивідуальної та консолідованої фінансової звітності (четвертий етап процесу переходу національної системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності на міжнародні стандарти). Відтак, Міністерством фінансів України у співробітництві з іншими регуляторами у 2012 р. передбачено підготувати та обговорити проект нормативно-правового акта щодо удосконалення форм фінансової звітності відповідно до вимог МСФЗ*.

МСФЗ не передбачено розроблення уніфікованих форм фінансової звітності, компанії мають розробляти їх самостійно.

Натомість, відповідно до позиції Міністерства фінансів України¹, необхідно орієнтуватися на підхід, який обрали, зокрема, Міністерство фінансів Російської Федерації² та Міністерство фінансів Республіки Казахстан³, запропонувавши компаніям форми стандартизованої звітності.

Зазначена позиція Міністерства фінансів України, яку, до речі, підтримує і НКЦПФР, є обґрунтованою. Стандартизація структури, змісту фінансової звітності, по-перше, значно полегшує практичну роботу її укладачів, вивільняючи час на виконання інших важливих функцій (на-

* Відповідно до Плану заходів щодо застосування Міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні на 2012 рік у складі Меморандуму про співробітництво та координацію дій щодо застосування в Україні Міжнародних стандартів фінансової звітності ([Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=331737&cat_id=331736).

¹ Матеріали II Міжнародної практичної конференції “МСФЗ в Україні: вимоги економіки глобалізованого світу”, 31 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gaap.ru/articles/99751>.

² О формах бухгалтерской отчетности организаций : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 02.06.2010 № 66 Н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/sgi/online.sgi?req=doc;base=LAW;n=103394>.

³ Об утверждении перечня и форм годовой финансовой отчетности для публикации организациями публичного интереса (кроме финансовых организаций) : приказ министра финансов Республики Казахстан от 20.08.2010 № 422 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.kz>.

приклад, аналітичної), а по-друге, сприяє об'єктивності розрахунку та єдності підходу до інтерпретації звітних показників на мікро- і макро-економічному рівнях.

З метою розроблення проектів типових форм фінансової звітності відповідно до вимог міжнародних стандартів, опрацьовано безпосередньо МСФЗ¹, ілюстративні приклади форм фінансової звітності, надані IASB в IFRS Taxonomy² та приклади типової фінансової звітності, представлені аудиторською фірмою Deloitte³.

Реальний досвід застосування норм МСФЗ вітчизняними підприємствами при складанні фінансової звітності вивчено на прикладі ПАТ “Миронівський хлібопродукт”, агрохолдингу “Авангард”, ВАТ “Газпром” – публічних компаній, які успішно вийшли на міжнародний фінансовий ринок та розмістили свої акції на найбільших фондових біржах Європи, зокрема Лондонській (London Stock Exchange), Берлінській або Берлінсько-Бременській (Börse Berlin / Berlin Stock Exchange) та Франкфуртській (Frankfurter Wertpapier Börse).

Загальні вимоги до подання фінансової звітності, настанови щодо її структури та мінімальні вимоги до її змісту визначено МСБО 1.

Відповідно до МСБО 1 повний комплект фінансової звітності повинен включати: звіт про фінансовий стан на кінець періоду; звіт про сукупні доходи за період; звіт про зміни у власному капіталі за період; звіт про рух грошових коштів за період; примітки, що містять стислий виклад суттєвих облікових політик та інші пояснення.

У жовтні 2012 р. Міністерство фінансів України опублікувало для обговорення проект наказу про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 “Загальні вимоги до фінансової звіт-

¹ Міжнародні стандарти фінансової звітності (версія перекладу українською мовою – 2011 рік) / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=92410&cat_id=92408.

² Illustrative Examples in XBRL / IFRS Foundation and the IASB [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifrs.org/XBRL/Resources/XBRL+Illustrative+examples.htm>.

³ Международные стандарты финансовой отчетности. Типовая финансовая отчетность за 2011 год / Deloitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Russia/Local%20Assets/Documents/Audit/dttl_2011-Model-DTTL-IFRS-FS_Rus.pdf.

ності”¹. Суб’єкти господарювання (крім банків і бюджетних установ) зобов’язані подавати фінансову звітність згідно із законодавством відповідно до норм цього Положення.

Фінансова звітність включає: баланс (звіт про фінансовий стан) (далі – баланс), звіт про фінансові результати (звіт про сукупний дохід) (далі – звіт про фінансові результати), звіт про рух грошових коштів, звіт про власний капітал і примітки до фінансової звітності.

Баланс підприємства складається на кінець останнього дня звітного періоду. Проміжна (місячна, квартальна) звітність, яка охоплює певний період, складається наростаючим підсумком з початку звітного року.

Для суб’єктів малого підприємництва і представництв іноземних суб’єктів господарської діяльності національними положеннями (стандартами) встановлюється скорочена за показниками фінансова звітність у складі балансу і звіту про фінансові результати, форма і порядок складання яких визначаються Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 25 “Фінансовий звіт суб’єкта малого підприємництва”, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 25.02.2000 № 39 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 24.01.2011 № 25 зі змінами).

Форма і склад статей фінансової звітності визначаються цим Національним положенням (стандартом).

У балансі відображаються активи, зобов’язання та власний капітал підприємства. У випадках, передбачених нормативно-правовими актами, складається окремий баланс, для чого дані первинних документів про господарські операції підрозділів, виділених підприємством на окремий баланс, а також про господарські операції, які відповідно до законодавства підлягають відображенню в окремому балансі, заносяться до окремих реєстрів бухгалтерського обліку. За даними окремих реєстрів бухгалтерського обліку складають окремий баланс і відповідні форми фінансової звітності щодо зазначених господарських операцій.

Показники окремого балансу і відповідних форм фінансової звітності включаються до балансу і відповідних форм фінансової звітності підприємства. Особливості складання окремого балансу спільної діяльності визначаються національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку або міжнародними стандартами фінансової звітності (табл. 9.1).

¹ Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 “Загальні вимоги до фінансової звітності” (Проект)/ Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=354585&cat_id=60406.

Таблиця 9.1

Проект

Додаток 1
до Національного положення
(стандарту) бухгалтерського обліку
1 "Загальні вимоги до фінансової
звітності"

	Дата (рік, місяць, число)	КОДИ
		01
Підприємство _____	за ЄДРПОУ	
Територія _____	за КОАТУУ	
Організаційно-правова форма господарювання _____	за КОПФГ	
Вид економічної діяльності _____	за КВЕД	
Середня кількість працівників ¹ _____		
Адреса _____		
Одиниця виміру: тис. грн без десяткового знаку		
Складено (зробити позначку "v" у відповідній клітинці):		
за положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку		
за міжнародними стандартами фінансової звітності		

Баланс (Звіт про фінансовий стан)

на _____ 20__ р.

Форма № 1 Код за ДКУД 1801001

Актив	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
1	2	3	4
I. Необоротні активи			
Нематеріальні активи	1000		
первісна вартість	1001		
накопичена амортизація	1002		
Незавершені капітальні інвестиції	1005		
Основні засоби	1010		
первісна вартість	1011		
знос	1012		
Інвестиційна нерухомість	1015		
Довгострокові біологічні активи	1020		
Довгострокові фінансові інвестиції:			
які обліковуються за методом участі в капіталі інших підприємств	1030		
інші фінансові інвестиції	1035		

Продовження табл. 9.1

1	2	3	4
Довгострокова дебіторська заборгованість	1040		
Відстрочені податкові активи	1045		
Інші необоротні активи	1090		
Усього за розділом I	1095		
II. Оборотні активи			
Запаси	1100		
Поточні біологічні активи	1110		
Дебіторська заборгованість за продукцію, товари, роботи, послуги	1125		
Дебіторська заборгованість за розрахунками: за виданими авансами	1130		
з бюджетом	1135		
у тому числі з податку на прибуток	1136		
Інша поточна дебіторська заборгованість	1155		
Поточні фінансові інвестиції	1160		
Гроші та їх еквіваленти	1165		
Витрати майбутніх періодів	1170		
Інші оборотні активи	1190		
Усього за розділом II	1195		
III. Необоротні активи, утримувані для продажу, та групи вибуття			
Баланс	1200		
	1300		
Пасив	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
1	2	3	4
I. Власний капітал			
Зареєстрований капітал	1400		
Капітал у дооцінках	1405		
Додатковий капітал	1410		
Резервний капітал	1415		
Нерозподілений прибуток (непокритий збиток)	1420		
Неоплачений капітал	1425	()	()
Вилучений капітал	1430	()	()
Усього за розділом I	1495		
II. Довгострокові зобов'язання і забезпечення			
Відстрочені податкові зобов'язання	1500		
Довгострокові кредити банків	1510		
Інші довгострокові зобов'язання	1515		
Довгострокові забезпечення	1520		

Закінчення табл. 9.1

1	2	3	4
Цільове фінансування	1525		
Усього за розділом II	1595		
III. Поточні зобов'язання і забезпечення			
Короткострокові кредити банків	1600		
Поточна кредиторська заборгованість за: довгостроковими зобов'язаннями	1610		
товари, роботи, послуги	1615		
розрахунками з бюджетом	1620		
у тому числі з податку на прибуток	1621		
розрахунками зі страхування	1625		
розрахунками з оплати праці	1630		
Поточні забезпечення	1660		
Доходи майбутніх періодів	1665		
Інші поточні зобов'язання	1690		
Усього за розділом III	1695		
IV. Зобов'язання, пов'язані з необоротними активами, утримуваними для продажу, та групами вибуття			
Баланс	1700		
	1900		

Джерело: проект Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку "Загальні вимоги до фінансової звітності".

У звіті про фінансові результати розкривається інформація про доходи, витрати, прибутки і збитки, інший сукупний дохід та сукупний дохід підприємства за звітний період (табл. 9.2).

У звіті про рух грошових коштів наводяться дані про рух грошових коштів протягом звітного періоду в результаті операційної, інвестиційної та фінансової діяльності. При складанні фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності підприємства можуть обрати спосіб складання звіту про рух грошових коштів за прямим або непрямим методом із застосуванням відповідної форми звіту (табл. 9.3 і 9.4).

У звіті про власний капітал розкривається інформація про зміни у складі власного капіталу підприємства протягом звітного періоду (табл. 9.5).

Підприємства, які відповідно до законодавства застосовують міжнародні стандарти фінансової звітності й за МСФЗ 1 "Перше застосування міжнародних стандартів фінансової звітності" подають першу річну фінансову звітність за такими стандартами, у балансі наводять інформацію на початок і кінець звітного періоду, а також на дату переходу на міжнародні стандарти фінансової звітності. Цим наказом передбачається затвердження також форм консолідованої фінансової звітності.

Таблиця 9.2

Проект

Підприємство _____ за ЄДРПОУ _____

Дата (рік, місяць, число)

КОДИ	
	01

Звіт про фінансові результати (Звіт про сукупний дохід)
на _____ 20__ р.

Форма № 2 Код за ДКУД 1801003

I. ФІНАНСОВІ РЕЗУЛЬТАТИ

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
Чистий дохід від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	2000		
Собівартість реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг)	2050	()	()
Валовий:			
прибуток	2090		
збиток	2095	()	()
Інші операційні доходи	2120		
Адміністративні витрати	2130	()	()
Витрати на збут	2150	()	()
Інші операційні витрати	2180	()	()
Фінансовий результат від операційної діяльності:			
прибуток	2190		
збиток	2195	()	()
Дохід від участі в капіталі	2200		
Інші фінансові доходи	2220		
Інші доходи	2240		
Фінансові витрати	2250	()	()
Втрати від участі в капіталі	2255	()	()
Інші витрати	2270	()	()
Фінансовий результат до оподаткування:			
прибуток	2290		
збиток	2295	()	()
Витрати (дохід) з податку на прибуток	2300		
Прибуток (збиток) від припиненої діяльності після оподаткування	2305		
Чистий фінансовий результат:			
прибуток	2350		
збиток	2355	()	()

Закінчення табл. 9.2

II. СУКУПНИЙ ДОХІД

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
Дооцінка (уцінка) необоротних активів	2400		
Дооцінка (уцінка) фінансових інструментів	2405		
Накопичені курсові різниці	2410		
Частка іншого сукупного доходу асоційованих та спільних підприємств	2415		
Інший сукупний дохід	2445		
Інший сукупний дохід до оподаткування	2450		
Податок на прибуток, пов'язаний з іншим сукупним доходом	2455		
Інший сукупний дохід після оподаткування	2460		
Сукупний дохід (сума рядків 2350, 2355 та 2460)	2465		

III. ЕЛЕМЕНТИ ОПЕРАЦІЙНИХ ВИТРАТ

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
Матеріальні затрати	2500		
Витрати на оплату праці	2505		
Відрахування на соціальні заходи	2510		
Амортизація	2515		
Інші операційні витрати	2520		
Разом	2550		

IV. РОЗРАХУНОК ПОКАЗНИКІВ ПРИБУТКОВОСТІ АКЦІЙ

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
Середньорічна кількість простих акцій	2600		
Скоригована середньорічна кількість простих акцій	2605		
Чистий прибуток (збиток) на одну просту акцію	2610		
Скоригований чистий прибуток (збиток) на одну просту акцію	2615		
Дивіденди на одну просту акцію	2650		

Джерело: проект Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку "Загальні вимоги до фінансової звітності".

Таблиця 9.3

Проект

Підприємство _____ Дата (рік, місяць, число) _____ за ЄДРПОУ _____

КОДИ		

**Звіт про рух грошових коштів (за прямим методом)
за 20__ р.**

Форма № 3 Код за ДКУД 1801004

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
I. Рух коштів у результаті операційної діяльності			
Надходження від:			
реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	3000		
повернення податків і зборів	3005		
у тому числі податку на додану вартість	3006		
цільового фінансування	3010		
Інші надходження	3095		
Витрачання на оплату:			
товарів (робіт, послуг)	3100	()	()
праці	3105	()	()
відрахувань на соціальні заходи	3110	()	()
зобов'язань з податків і зборів	3115	()	()
Інші витрачання	3190	()	()
Чистий рух коштів від операційної діяльності	3195		
II. Рух коштів у результаті інвестиційної діяльності			
Надходження від реалізації:			
фінансових інвестицій	3200		
необоротних активів	3205		
Надходження від отриманих:			
відсотків	3215		
дивідендів	3220		
Надходження від деривативів	3225		
Інші надходження	3250		
Витрачання на придбання:			
фінансових інвестицій	3255	()	()
необоротних активів	3260	()	()
Виплати за деривативами	3270	()	()
Інші платежі	3290	()	()
Чистий рух коштів від інвестиційної діяльності	3295		

Закінчення табл. 9.3

1	2	3	4
III. Рух коштів у результаті фінансової діяльності			
Надходження від: власного капіталу	3300		
отримання позик	3305		
Інші надходження	3340		
Витрачання на: викуп власних акцій	3345	()	()
погашення позик	3350		
сплату дивідендів	3355	()	()
Інші платежі	3390	()	()
Чистий рух коштів від фінансової діяльності	3395		
Чистий рух грошових коштів за звітний період	3400		
Залишок коштів на початок року	3405		
Вплив зміни валютних курсів на залишок коштів	3410		
Залишок коштів на кінець року	3415		

Джерело: проект Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку "Загальні вимоги до фінансової звітності".

Таблиця 9.4

Проект

Підприємство _____ Дата (рік, місяць, число) _____ за ЄДРПОУ _____

КОДИ		

**Звіт про рух грошових коштів (за непрямим методом)
за 20__ р.**

Форма № 3-н Код за ДКУД 1801006

Стаття	Код рядка	За звітний період		За аналогічний період попереднього року	
		Надходження	Видаток	Надходження	Видаток
1	2	3	4	5	6
I. Рух коштів у результаті операційної діяльності					
Прибуток (збиток) від звичайної діяльності до оподаткування	3500				
Коригування на: амортизацію необоротних активів	3505		X		X
збільшення (зменшення) забезпечень	3510				
збиток (прибуток) від нереалізованих курсових різниць	3515				
збиток (прибуток) від неопераційної діяльності та інших не грошових операцій	3520				

Закінчення табл. 9.4

1	2	3	4	5	6
Зменшення (збільшення) оборотних активів	3550				
Збільшення (зменшення) поточних зобов'язань	3560				
Грошові кошти від операційної діяльності	3570				
Сплачений податок на прибуток	3580	X		X	
Чистий рух коштів від операційної діяльності	3195				
II. Рух коштів у результаті інвестиційної діяльності					
Надходження від реалізації: фінансових інвестицій	3200		X		X
необоротних активів	3205		X		X
Надходження від отриманих: відсотків	3215		X		X
дивідендів	3220		X		X
Надходження від деривативів	3225		X		X
Інші надходження	3250		X		X
Витрачання на придбання: фінансових інвестицій	3255	X		X	
необоротних активів	3260	X		X	
Виплати за деривативами	3270	X		X	
Інші платежі	3290	X		X	
Чистий рух коштів від інвестиційної діяльності	3295				
III. Рух коштів у результаті фінансової діяльності					
Надходження від: власного капіталу	3300		X		X
отримання позик	3305		X		X
Інші надходження	3340		X		X
Витрачання на: вкуп власних акцій	3345	X		X	
погашення позик	3350	X		X	
сплату дивідендів	3355	X		X	
Інші платежі	3390	X		X	
Чистий рух коштів від фінансової діяльності	3395				
Чистий рух грошових коштів за звітний період	3400				
Залишок коштів на початок року	3405		X		X
Вплив зміни валютних курсів на залишок коштів	3410				
Залишок коштів на кінець року	3415				

Джерело: проект Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку "Загальні вимоги до фінансової звітності".

Закінчення табл. 9.5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Вилучення капіталу:									
Викуп акцій (часток)	4260								
Перепродаж викуплених акцій (часток)	4265								
Анулювання викуплених акцій (часток)	4270								
Вилучення частки в капіталі	4275								
Інші зміни в капіталі	4290								
Разом змін у капіталі	4295								
Залишок на кінець року	4300								

Джерело: проект Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку "Загальні вимоги до фінансової звітності".

Фінансову звітність за міжнародними стандартами фінансової звітності складають підприємства, які відповідно до законодавства зобов'язані їх застосовувати, а також ті, які прийняли таке рішення самостійно шляхом закріплення його в обліковій політиці.

Міжнародний стандарт фінансової звітності для малих і середніх підприємств можуть використовувати підприємства, зобов'язані застосовувати міжнародні стандарти фінансової звітності відповідно до законодавства, а також ті, які прийняли таке рішення самостійно.

Підприємства, які для складання фінансової звітності застосовують МСФЗ для малих і середніх підприємств, використовують форми звітів, затверджені цим Національним положенням (стандартом).

У фінансовій звітності обов'язково наводиться інформація, розкриття якої вимагають національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку або міжнародні стандарти фінансової звітності та/або інші нормативно-правові акти Міністерства фінансів України.

Згортання статей активів і зобов'язань, доходів і витрат неприпустиме, крім випадків, передбачених відповідними національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку або міжнародними стандартами фінансової звітності.

Отже, успішне запровадження МСФЗ до національної облікової системи сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості вітчизняних підприємств реального й фінансового секторів економіки, спрощенню залучення ними міжнародних капіталів та посиленню захисту прав й інтересів основних груп користувачів фінансової звітності. Такі результати, у свою чергу, забезпечать виконання поставлених завдань з модернізації національної економіки, спрямованих на її сталий розвиток та зростання добробуту громадян України, зокрема через послаблення фінансової залежності України від кон'юнктури світових ринків капіталу та оптимізацію її участі у світовій торгівлі.

Запровадження МСФЗ в Україні не є безболісним для суб'єктів господарювання. Та, незважаючи на це, зроблено вагомий крок у напрямі підвищення якості фінансової звітності вітчизняних підприємств. Якість фінансової звітності, складеної за МСФЗ, буде покращуватися поступово, з накопиченням практичного досвіду її укладачами та удосконаленням відповідної нормативно-правової бази. Це мають враховувати користувачі такої звітності.

До завдань, що стоять на подальшому шляху запровадження МСФЗ в Україні, належать:

- 1) створення організаційних передумов запровадження МСФЗ у практичну діяльність суб'єктів реального сектору економіки, а саме:
 - своєчасне розміщення на веб-сайті Міністерства фінансів України оновлених редакцій МСФЗ українською мовою;
 - опрацювання глосарію термінів МСФЗ;
 - здійснення моніторингу запровадження МСФЗ та створення системи безкоштовних консультацій щодо проблемних питань тощо;
- 2) розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців, які складають фінансову звітність підприємств відповідно до МСФЗ;
- 3) затвердження уніфікованих форм фінансової звітності для всіх суб'єктів реального сектору (незалежно від того, які стандарти вони застосовують для ведення бухгалтерського обліку – національні чи міжнародні), що забезпечить об'єктивність розрахунку і єдність підходу до інтерпретації звітних показників на мікро- та на макро-економічному рівнях.

9.2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ БАНКІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗМІН У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Перехід на застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні розпочався з банківської сфери.

Національний банк України із самого початку комплексно підійшов до вирішення поставленого завдання: були розроблені та затверджені постановами Правління Програми реформування бухгалтерського обліку як самого Національного банку, так і комерційних банків, а також докладні заходи щодо їх реалізації¹. Ця робота стала підготовкою до ре-

¹ Про Програму реформування бухгалтерського обліку та звітності Національного банку України на 1996–1997 роки : постанова Правління Національного банку України від 17.10.1996 № 272 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua; Про заходи з реформування бухгалтерського обліку та звітності комерційних банків України : постанова Правління Національного банку України від 29.11.1996 № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

форми бухгалтерського обліку; зазначені документи логічно влилися у загальну Програму реформування бухгалтерського обліку в Україні, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.1998 № 1706¹.

Було прийнято принципове рішення щодо здійснення реформи на рівні бухгалтерського обліку, а не шляхом коригування показників фінансової звітності. Таким чином змінювалася сама суть інформації, що формується, а не просто форма її представлення. Цей підхід дає можливість переходу на нові принципи обліку, уникаючи ведення паралельного обліку за старими та новими правилами, а також не потребуючи складного процесу трансформації облікової інформації у статті звітності згідно з МСФЗ.

Загалом першочергові завдання на цьому етапі вирішувалися через реалізацію таких проектів:

1. Виокремлення в системі бухгалтерського обліку таких підсистем, як фінансовий (бухгалтерський) облік, управлінський облік та податковий облік (підсистема податкових розрахунків).
2. Принципово новий підхід до організації аналітичного обліку, який передбачає попереднє групування інформації про здійснені операції з використанням загальних та спеціальних параметрів, що дало можливість полегшити структуру синтетичного обліку, сприйняття та подальше узагальнення інформації до рівня статей фінансової звітності.
3. Зміна підходів до побудови Плану рахунків бухгалтерського обліку з урахуванням класифікації об'єктів фінансової звітності, з огляду на їх економічну сутність і характеристики з точки зору майбутніх вигід. Особливостями нового Плану рахунків були: мультивалютність, специфічна побудова аналітичних рахунків, чітке виокремлення підсистем фінансового та управлінського обліку, забезпечення подвійного запису для всіх операцій, у тому числі позабалансових.
4. Кардинальна зміна методології оцінки та обліку фінансових активів і зобов'язань з урахуванням нових принципів та припущень, що регламентуються Концептуальною основою фінансової звітності.
5. Запровадження нової форми збирання звітної інформації від банків, що передбачає, по-перше, подання інформації в електронному вигляді у формі економічних показників, які можуть бути скомбі-

¹ Програма реформування системи бухгалтерського обліку із застосуванням міжнародних стандартів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.1998 № 1706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

новані у потрібному ракурсі; по-друге, надходження до Національного банку України як регулятора зведеної інформації рівня банків – юридичних осіб, а не рівня окремих філій.

- б. Забезпечення технічної підтримки зазначених завдань з одночасною зміною інформаційної інфраструктури для системи платежів, бухгалтерського обліку, звітності, засобів захисту, з урахуванням необхідності роботи з великими обсягами інформації.

Нормативно-правова база бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності банками України, що поступово формувалася, крім загальних принципів, наявних у Концептуальній основі фінансової звітності та в МСФЗ, містить також конкретні методики відображення операцій, типових для банків, за рахунками бухгалтерського обліку, які розроблені на базі цих загальних принципів з урахуванням законодавства України та особливостей функціонування української економіки і банківської системи. Національний банк України також розробив чіткі форми фінансових звітів та вимоги до розкриття інформації у примітках до неї, насамперед для забезпечення максимальної простоти та порівнянності.

На той час, з одного боку, з огляду на рівень готовності банків до нових правил обліку, а з другого – з метою мінімізації непорозумінь та двозначних тлумачень бухгалтерських підходів банками та регуляторними органами, що здійснюють пруденційний нагляд, інспекційні та інші перевірки банків, такий підхід був оптимальним, і, як показала практика, виправданим.

З моменту початку реалізації реформи бухгалтерського обліку в банківській сфері минуло майже 15 років.

На сьогодні можна стверджувати: методологія бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності банків у більшості аспектів відповідає вимогам МСФЗ.

Бурхливий розвиток світових та національного ринків, поява нових, складних інструментів, операцій і продуктів, особливості розвитку ринкового, політичного, інвестиційного, правового поля України засвідчують необхідність подальшого удосконалення системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності банків. Це дає змогу зробити висновок про назрілу необхідність другого етапу реформування. Однак якщо перший етап був революційним, то другий, скоріше, можна назвати еволюційним – основна робота проведена, ґрунтова база підведена. Подальша робота полягає в удосконаленні організаційних та методологічних підходів, які б дали можливість забезпечити повне за-

стосування МСФЗ банками України та мінімізували частоту змін законодавчої бази, що завжди призводить до додаткових серйозних труднощів під час здійснення оцінок та формування показників фінансової звітності.

Національний банк постійно удосконалює свої нормативно-правові акти з метою їх максимальної відповідності МСФЗ, однак і на сьогодні чинні документи мають деякі відмінності від вимог МСФЗ. За сформованого підходу до розроблення нормативних актів НБУ, зважаючи на складність операцій, що дедалі більше здійснюються банками, та частоту змін МСФЗ й інші причини, досягнення повної відповідності МСФЗ є нелегким процесом.

Труднощі пов'язані з тим, що інструкції НБУ досить докладно розписують методики обліку конкретних операцій. Однак будь-яка операція, навіть за умови докладного опису її суті, містить певну варіативність дій, яка може зумовити істотно різні результати відображення в обліку згідно з МСФЗ.

Певні невідповідності між нормативними актами НБУ та МСФЗ пов'язані з внесенням змін до самих МСФЗ.

Крім того, деякі стандарти передбачають певні альтернативні варіанти обліку та відображення у звітності операцій. Наприклад, МСБО 39 "Фінансові інструменти: визнання і оцінка"¹ дозволяє два варіанти первісного визнання фінансових активів у межах стандартних процедур: за датою операції або датою розрахунку.

Певні питання в МСФЗ взагалі не висвітлені, і Національний банк України намагається сформулювати облікову політику щодо них на рівні всієї банківської системи. Прикладом є облік операцій з банківськими металами, до яких в Україні належать також інвестиційні монети².

Деякі положення нормативно-правових актів НБУ містять свідоме відхилення від вимог МСФЗ. Найяскравішим прикладом є вимоги до розрахунку резервів під знецінення кредитів³.

¹ Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 39 "Фінансові інструменти: визнання і оцінка" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

² Положення про здійснення операцій з банківськими металами : затв. постановою Правління Національного банку України від 06.08.2003 № 325 (у ред. від 30.12.2011 № 497) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

³ Положення про порядок формування та використання резерву для відшкодування можливих втрат за кредитними операціями банків : затв. постановою Правління Національного банку України від 06.07.2000 № 279 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

З огляду на зазначені чинники, на сучасному етапі Національний банк України проводить політику, спрямовану на подальше вдосконалення процедур бухгалтерського обліку та фінансової звітності у вітчизняних банках, з метою забезпечення її прозорості та запобігання використанню банківської системи для відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, сприяння процесу інтеграції до Європейського Співтовариства.

Подальше удосконалення бухгалтерського обліку і звітності зводиться до таких основних напрямів:

- 1) розроблення та якісне покращання нормативної бази щодо відображення операцій банків згідно з міжнародними стандартами. Діяльність у цьому напрямі охоплює внесення змін до чинних нормативно-правових актів з метою досягнення відповідності оновленим міжнародним стандартам;
- 2) розроблення нових програмних продуктів, оскільки найкращих результатів можна досягти лише за умови впровадження нових носіїв облікової інформації, раціональних схем обороту документів, поліпшення й оптимізації порядку проведення інвентаризацій, вибору найоптимальніших технологій для розв'язання облікових завдань;
- 3) удосконалення управлінської звітності з урахуванням потреб керівництва банку;
- 4) створення нової ідеології внутрішнього контролю в банках;
- 5) постійне підвищення кваліфікації кадрів, робота щодо якісного поліпшення підготовки викладацького складу та підвищення вимог до навчання бухгалтерів і аудиторів.

Удосконалення нормативно-правової бази з бухгалтерського обліку та фінансової звітності реалізується шляхом затвердження нових або внесення змін у чинні нормативні акти, які і надалі є обов'язковими для виконання банками.

Додатковою проблемою на сьогодні стало те, що План рахунків банків¹, побудований за логікою, сформованою ще 1998 р., іноді призводить до дедалі більшого ускладнення методик бухгалтерського обліку. За таких умов під час відображення в обліку однієї операції чи події слід здій-

¹ План рахунків бухгалтерського обліку банків України та Інструкція про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку банків України : затв. постановою Правління Національного банку України від 17.06.2004 № 280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

снювати багато проведень, а головне – з достатньою мірою доречності поділяти загальні суми на складові. За наявності складних та/або численних специфічних умов угод це не завжди легко зробити. Разом з тим усі складові впливають на одні й ті самі показники фінансової звітності. Виникають сумніви щодо доцільності такого докладного поділу вартості на складові вже на рівні Плану синтетичних рахунків.

Доречною видається відмова від жорсткої регламентації Плану рахунків (як переліку згрупованих за певними ознаками рахунків). Можна сформуванати більш узагальнений документ, прив'язаний до статей фінансової звітності. У такому разі під час розроблення рекомендацій щодо відображення в обліку конкретних операцій достатньо надавати бухгалтерські проведення, сформовані також на рівні статей фінансової звітності, які б забезпечували виконання вимог МСФЗ до розкриття інформації та її достовірності. Можливо, доцільним було б залишити типові Плани рахунків з переліком конкретних номерів синтетичних рахунків (що конкретизують статті звітності), принаймні на певний час, як рекомендаційні документи. Такий підхід особливо актуальний у сучасних умовах, коли під впливом досвіду зарубіжних інвесторів та партнерів в Україні розвиваються та ускладнюються операції суб'єктів господарювання, що у свою чергу потребує розроблення дедалі складніших бухгалтерських моделей, а в деяких випадках – уведення нових рахунків, які не завжди потрібні всім банкам.

Як імовірний варіант подальшої організації процесу регулювання бухгалтерського обліку в банках можна запропонувати побудову трирівневої системи:

- *1-й рівень* – пряме застосування МСФЗ як офіційно визнаних вимог до побудови методології бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, закріплених на рівні законодавства;
- *2-й рівень* – законодавча регламентація (правила, інструкції, положення, затверджені постановами Правління НБУ) окремих елементів облікової політики:
 - Плану рахунків бухгалтерського обліку в банках, який, можливо, матиме більш узагальнений характер;
 - вимог до організації бухгалтерського обліку та операційної роботи;
 - вимог до документування операцій;
 - форм фінансової звітності;

- *3-й рівень* – супровід на рівні рекомендацій, роз'яснень стосовно застосування МСФЗ до:
 - методик бухгалтерського обліку фінансових інструментів та інших операцій банків;
 - наповнення статей фінансової звітності.

Така суттєва зміна політики регулювання потребує глибокого аналізу готовності банківської спільноти, що складає фінансову звітність; регуляторів, які користуються нею; органів, котрі проводять перевірки діяльності банків.

Національний банк України здійснює таку роботу: на етапі обговорення перебуває Концепція удосконалення методології бухгалтерського обліку та формування фінансової звітності банків України.

Зазначені зміни потребуватимуть також узгодження з відповідними офіційними органами та, можливо, внесення змін до законодавства.

На сьогодні особливо важливим є забезпечення оптимальної інформаційної бази для управління банками як суб'єктами господарювання та всією банківською системою загалом на різних рівнях управління. Для набуття системою управління максимальної ефективності необхідно, щоб ця інформаційна база була зрозумілою, чіткою та не вимагала застосування додаткових інформаційних технологій або обтяження діючих. У цьому контексті слід сфокусуватися на системах бухгалтерського (фінансового) обліку, банківського нагляду, податкових розрахунків (податкового обліку), управлінського обліку, грошово-кредитної статистики.

Чинні норми кожної із зазначених систем в окремих випадках мають свої трактування і оцінки одних і тих самих операцій. Це призводить до невиправданого збільшення обсягів роботи щодо формування інформації, перевантажень баз даних, зростання кількості порушень, збільшення адміністративних витрат, можливості зловживань, ускладнення контролю за діяльністю банків. Якщо підхід не змінити, ситуація і надалі ускладнюватиметься.

Проблему невідповідності вимог різних регулюючих органів варто виокремити як одну з основних, узагальнюючих проблем. Слід підкреслити, що ця проблема існує на рівні світової спільноти, а не тільки України.

На міжнародному рівні методологія бухгалтерського обліку і фінансової звітності регулюється Міжнародними стандартами фінансової звітності; вимоги ефективної організації банківського нагляду та розрахунку відповідних показників – Міжнародною конвергенцією з оцінки

капіталу та стандартів капіталу Базельського комітету з банківського нагляду; вимоги до формування статистичних даних (грошової статистики, статистики платіжного балансу) – міжнародними стандартами щодо складання статистики (Керівництвом з грошово-кредитної і фінансової статистики (МВФ, 2000)).

Об'єктивною необхідністю є наявність у банку єдиної системи, яка б надавала можливість отримання всієї інформації, потрібної: для управління та прийняття рішень персоналом банку – щодо його діяльності; регулятивним органам – щодо виконання норм законодавства, результатів діяльності та їх законності; акціонерам, інвесторам, вкладникам, кредиторам – щодо надійності, платоспроможності, інвестиційної привабливості тощо. Саме такою і є система обліку, яку справедливо можна назвати механізмом управління фінансами.

Тільки за інформацією бухгалтерського обліку можна зробити узагальнення стосовно результатів господарської діяльності. Особливою рисою цього обліку є всеосяжний характер. Інформація бухгалтерського обліку найдостовірніша з огляду на те, що від моменту створення банку і протягом усього періоду його діяльності безперервно і в хронологічному порядку ведеться суцільне відображення всіх фактів господарської діяльності згідно з первинними документами.

Тому на основі даних бухгалтерського обліку формуються інші інформаційні блоки щодо діяльності банку як на макрорівні (державна статистика), так і на мікрорівні (інформація з метою регулювання і нагляду; внутрішня управлінська звітність; інформація щодо розрахунків з бюджетом за податками і обов'язковими платежами тощо). Водночас для формування інформації, яку слід розкривати у фінансовій звітності, необхідною є інформація про рішення управлінського персоналу щодо управління банком за сегментами, ризиків та методів і результатів управління ними, податкових вимог, розрахунку економічних нормативів.

Разом з тим певні розбіжності можливі й навіть є об'єктивними, зокрема це стосується розбіжностей між вимогами Базельського комітету з банківського нагляду¹ та МСФЗ.

Відповіддю Європейського Союзу на такі неузгодженості було створення системи так званих пруденційних фільтрів, метою яких є коригу-

¹ International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org.

вання деяких облікових даних перед тим, як вони будуть використані у розрахунку наглядових нормативів.

Крім того, з метою уніфікації складання фінансової звітності, підвищення порівнянності фінансової інформації, що надається органам нагляду в рамках ЄС, зменшення тягаря звітності для кредитних організацій, що діють у міжнародному масштабі, Комітет органів банківського нагляду європейських країн (CEBS) розробив стандартизовані форми і принципи консолідованої фінансової звітності на базі МСФЗ – FINREP¹. Цією організацією створено загальну звітність щодо розрахунку кредитними організаціями та фінансовими компаніями коефіцієнта платоспроможності – COREP², тобто пруденційну звітність. Остання містить перехресні посилання на показники, що містяться у FINREP та можуть бути використані з метою розрахунку нормативів капіталу.

Запропоновані пруденційні фільтри певним чином вирішують проблеми невідповідності вимог МСФЗ та Базеля, однак, на наш погляд, можуть бути лише тимчасовим рішенням. Звичайно, об'єктивно неможливим є повне ототожнення вимог до формування показників фінансової та пруденційної звітності, і тому певні коригування відбуватимуться, але, вважаємо, їх кількість має бути зведена до мінімуму. Все-таки економічна сутність процесів, зрозумілість звітів, їх уніфікація та наявність єдиної бази даних матимуть безперечну перевагу над складними трансформаціями підсистем. Адже для розрахунку показників як за МСФЗ, так і за вимогами Базеля використовуються схожі професійні судження, критерії, загальні підходи і закони економічної теорії і фінансів.

Отже, Базельський комітет здійснює велику роботу з гармонізації наглядових і бухгалтерських вимог. З цією метою при ньому створено окрему групу з питань обліку й аудиту.

Зважаючи на те, що національні законодавчі норми в Україні щодо бухгалтерського обліку та банківського нагляду будуються на документах міжнародних органів, усі ці зміни в бік зближення вимог відбива-

¹ Framework for Consolidated Financial Reporting [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.eba.europa.eu/getdoc/9e8840d0-a2e2-487a-bb04-a142419bee14/GL06.aspx.

² Cover Note to the Framework for Common Reporting of the New Solvency Ratio [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.eba.europa.eu/getdoc/a6d52fd2-442a-4b18-9b87-3496a25cbc2e/GL04_covernote.aspx.

ються також на нормативно-правових актах, які регулюють діяльність банків України.

Найяскравішим прикладом є нова редакція Положення про порядок формування і використання банками резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями¹, вимоги якого істотно наблизилися до вимог бухгалтерського обліку. Однак Положення містить достатньою мірою уніфіковані підходи, які можуть в окремих випадках спричинити суттєві відхилення. Крім того, Положенням також затверджені окремі вимоги, що мають регуляторний характер.

На наш погляд, досягти повної відповідності в оцінках з метою складання фінансової звітності та з метою нагляду не просто. Вирішення проблеми вбачається в тому, щоб запровадити розрахунок резерву під знецінення активів на основі принципів МСФЗ. Надалі, для цілей розрахунку нормативу регулятивного капіталу, інших пруденційних нормативів, показники фінансової звітності коригуватимуться на кшталт системи пруденційних фільтрів. Іншим варіантом може бути безпосереднє коригування певних елементів моделі оцінки збитків, що застосовується в бухгалтерському обліку – наприклад, використання додаткових коефіцієнтів за певними групами активів. Але методика застосування таких коригувань має бути сформована таким чином, щоб не вимагати окремого, паралельного розрахунку. Це забезпечить можливість ведення єдиної інформаційної бази та коректне формування показників як фінансової звітності, такі і розрахунку регулятивних показників.

Важливо також забезпечити можливість формування єдиної інформаційної бази з боку оподаткування. З прийняттям Податкового кодексу України², який передбачає логіку розрахунку прибутку, наближену до принципів бухгалтерського обліку, багато невідповідностей знято.

Однак певні проблемні питання залишилися. Наприклад, за операціями з цінними паперами з метою оподаткування визначається результат торгівлі як різниця між доходами, отриманими від продажу різних цінних паперів по групі, та витратами, пов'язаними з придбанням цінних паперів до цієї групи, навіть якщо це інші цінні папери, які включа-

¹ Положення про порядок формування і використання банками резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями : затв. постановою Правління Національного банку України від 25.01.2012 № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

ються до групи (акції, облигації, векселі, сертифікати фондів операцій з нерухомістю, інші цінні папери). Такий підхід примушує банки вести дві інформаційні бази за операціями з цінними паперами – виведення результату, що береться до оподаткування, шляхом коригування даних бухгалтерського обліку неможливе.

З метою розв'язання вказаних проблем можна запропонувати підхід, згідно з яким оподатковуваний прибуток банку буде обраховуватися, відштовхуючись від прибутку до оподаткування, вказаного у фінансовій звітності. Податковий кодекс має містити лише чіткий перелік доходів або витрат, суми яких, розраховані за даними бухгалтерського обліку, не враховуються під час визначення об'єкта оподаткування, або норми, що встановлюють, наприклад, коригувальний коефіцієнт до видів доходів (витрат) з метою визначення елементів бази оподаткування.

Підбиваючи підсумки, можна зробити висновок, що найбільш прийнятним підходом до побудови інформаційної системи з метою забезпечення ефективної системи управління банками на всіх рівнях є створення єдиної інформаційної бази, яка становитиме основу для розрахунку показників в усіх необхідних аспектах – для цілей складання фінансової, управлінської, податкової, наглядової, статистичної звітності.

9.3. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Сучасний етап розвитку української економіки характеризується процесами активної перебудови в контексті гармонізації з практикою світової економіки та з урахуванням глобалізаційних процесів. Саме ці процеси визначають потребу в адаптації положень міжнародного законодавства.

Під імплементацією розуміють процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їх упровадження; цей процес також охоплює тлумачення, застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права органами державної влади.

Першим кроком імплементації міжнародного законодавства до вітчизняного нормативного поля стала Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, ратифікована Законом України від 10.11.1994

№ 237/94-ВР¹. Протягом наступних років з боку як України, так і ЄС велася плідна робота з вироблення механізму реалізації визначених Угодою положень, який було закріплено Указами Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” від 11.06.1998 № 615/98, “Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу” від 14.09.2000 № 1072/2000 та Спільною стратегією Європейського Союзу щодо України, яку схвалила 11 грудня 1999 р. Європейська Рада.

Безпосередньо питання та порядок імплементації міжнародного законодавства до українського нормативного поля були визначені в постанові Кабінету Міністрів України “Про Концепцію адаптації законодавства України” від 16.08.1999 № 1496 та Законах України “Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 21.11.2002 № 228-IV та “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 № 1629-IV². У цих нормативних документах наводиться визначення загальнодержавної програми. Загальнодержавна програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України через удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства. Мета Загальнодержавної програми – створення передумов до підготовки законодавчого поля для входження України в Європейський Союз. Головними її завданнями є: забезпечення відповідності законодавства України зобов’язанням, які випливають з

¹ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : закон України від 10.11.1994 № 237/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

² Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18.03.2004 № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>; Про Концепцію адаптації законодавства України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 № 1496 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>; Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 21.11.2002 № 228-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994, інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом; розвиток законодавства України у напрямі його наближення до законодавства ЄС та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів; створення правової бази для інтеграції України до ЄС; створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими якого має бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення; забезпечення системності та узгодженості в роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства; удосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства ЄС; вироблення єдиних, обов'язкових для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правил підготовки проектів нормативно-правових актів у процесі адаптації законодавства; удосконалення інформаційного забезпечення роботи з адаптації законодавства; удосконалення кадрового забезпечення в органах державної влади, підготовка спеціалістів, які відповідали б особливим кваліфікаційним вимогам, що висуваються до учасників процесу адаптації законодавства; підвищення рівня володіння державними службовцями офіційними мовами держав – членів ЄС; удосконалення порядку підготовки щорічних пропозицій щодо обсягів фінансування заходів з адаптації законодавства в рамках Державного бюджету України.

Пріоритетними сферами в реалізації Програми є: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт.

Перелічені напрями набули деталізації у Плані дій “Україна – Європейський Союз: Європейська політика”, схваленому Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р.¹ У пп. 2.3.5 “Інші ключові

¹ План дій “Україна – Європейський Союз”: європейська політика сусідства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_693.

сфери” визначено основні завдання у сфері фінансового контролю, безпосередньо пов’язані з питанням реформування бухгалтерського обліку в державному секторі, зокрема: підвищити прозорість управління державними фінансами, включаючи розроблення та імплементацію стратегії модернізації системи обліку казначейства.

Згаданий міжнародний документ уперше визначив та закріпив принцип гармонізації світової та вітчизняної практики бухгалтерського обліку в бюджетній сфері через імплементацію міжнародних облікових підходів у сфері державного сектору до вітчизняного нормативного поля.

З метою забезпечення виконання поставленого завдання було розроблено Стратегію модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки, яка міститься серед переліку заходів щодо виконання Плану дій “Україна – ЄС”, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.04.2007 № 238-р (розділ 7, ст. 68). Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки” від 16.01.2007 № 34¹ визначає загальні напрями удосконалення обліку та його модернізації у державному секторі, зокрема:

- удосконалення системи бухгалтерського обліку (розподіл між суб’єктами бухгалтерського обліку повноважень щодо ведення обліку активів, зобов’язань, доходів і витрат);
- розроблення та запровадження єдиних національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, гармонізованого з бюджетною класифікацією;
- створення уніфікованої організаційної та інформаційної облікової системи (модернізація фінансово-бухгалтерських служб; забезпечення казначейського обслуговування всіх суб’єктів державного сектору);
- адаптація бюджетної системи, створеної на засадах програмно-цільового методу, до нових методологічних принципів системи бухгалтерського обліку;

¹ Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу://<http://zakon1.rada.gov.ua>.

- посилення контролю з боку органів Державної казначейської служби України за додержанням єдиних правил ведення бухгалтерського обліку і складання звітності;
- удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів фінансово-бухгалтерських служб;
- уніфікація програмного забезпечення, що використовується суб'єктами державного сектору, з метою забезпечення обміну інформацією між Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України і суб'єктами державного сектору з використанням баз даних та інформаційних систем.

Завданнями Стратегії є перегляд вітчизняної методології та перехід на єдині методологічні засади бухгалтерського обліку і звітності, а також створення уніфікованого організаційного та інформаційного забезпечення бухгалтерського обліку. У цілому вона спрямована на вдосконалення: управління державними фінансами; системи стратегічного бюджетного планування на середньо- та довгостроковий періоди; порядку складання і виконання бюджету на основі програмно-цільового методу в бюджетному процесі; системи контролю за процесом виконання бюджету; інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами. У результаті реалізації Стратегії очікується досягнення таких результатів:

- адаптації законодавства з питань бухгалтерського обліку та звітності до міжнародних стандартів;
- розроблення та запровадження єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку з виконання бюджетів та кошторисів розпорядників бюджетних коштів, що дасть змогу забезпечити прозорість облікових процесів, складання звітності та отримання інформації про фінансові операції, які здійснюються у державному секторі;
- установлення уніфікованих вимог до вибору програмного забезпечення для обміну інформацією між Міністерством фінансів України, органами ДКСУ і суб'єктів державного сектору з використанням баз даних та інформаційних систем;
- підвищення відповідальності, а також статусу керівників фінансово-бухгалтерських служб суб'єктів державного сектору;
- удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів з питань бухгалтерського обліку в державному секторі;
- підвищення рівня прозорості та відкритості ведення бухгалтерського обліку.

Реформування бухгалтерського обліку та фінансової звітності – надзвичайно важлива подія в економічному житті держави. Облік діяльності будь-якого суб'єкта державного сектору має низку специфічних особливостей, насамперед зумовлених необхідністю дотримання вимог законодавчих та нормативно-правових актів, якими регулюються бюджетні правовідносини в Україні. Організацію бухгалтерського обліку в бюджетній сфері відрізняють від обліку на підприємствах здійснення її в розрізі кодів бюджетної класифікації та відсутність такого поняття, як “професійне судження”. Окремих операцій суб'єктів державного сектору (державний внутрішній і зовнішній борг, бюджетні зобов'язання, надходження до бюджету, трансферти та ін.) немає навіть у вигляді понять у Положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку, затверджених Міністерством фінансів України для підприємств, організацій та інших юридичних осіб усіх форм власності, крім бюджетних установ.

Питанню реформування бухгалтерського обліку в державному секторі також присвячено декілька рішень уряду, якими затверджено:

- Стратегію застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні;
- Стратегію модернізації системи управління державними фінансами.

Стратегією застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні¹ передбачено такі завдання: адаптація національної нормативної бази з питань бухгалтерського обліку до міжнародних стандартів шляхом внесення змін до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку; розроблення і затвердження нових національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку для суб'єктів господарювання, які не застосовують міжнародні стандарти; затвердження положень бухгалтерського обліку господарських операцій, що не відображені у міжнародних стандартах.

Стратегія модернізації системи управління державними фінансами² передбачає продовження розпочатих реформ з модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі та гармонізацію нормативно-право-

¹ Про затвердження Стратегії застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.10.2007 № 911-р.

² Про затвердження Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

вого забезпечення системи управління фінансами з нормами і правилами, прийнятими в державах – членах Європейського Союзу.

Подальшої уваги потребують питання адаптації принципів міжнародної практики обліку та звітності суб'єктів державного сектору до національної системи бухгалтерського обліку.

Реформування бухгалтерського обліку в державному секторі здійснюється за Міжнародними стандартами бухгалтерського обліку для державного сектору (IPSAS).

Зауважимо, що міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору (МСБОДС) становлять офіційно прийняті вимоги до фінансової звітності. Вони розроблені шляхом адаптації Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (далі – МСБО), виданих Радою з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, відомою раніше як Комітет з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, але з урахуванням особливостей функціонування державного сектору. В тексті МСБОДС максимально зберігаються підходи, визначені в МСБО, якщо з того чи іншого питання обліку або звітності в державному секторі немає суттєвих відхилень чи особливостей.

МСБОДС поширюються на всіх суб'єктів державного сектору за винятком державних комерційних підприємств.

Під терміном “державний сектор” у міжнародній практиці розуміють національні уряди, регіональні органи управління (наприклад, штатів, провінцій, територій), місцеві (наприклад, міські, районні (селищні) органи управління) та відповідні державні суб'єкти господарювання (наприклад, агенції, правління, комісії та підприємства).

Відповідно до п. 2 ст. 22 Господарського кодексу України до суб'єктів державного сектору економіки належать суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Згідно з Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю¹ до органів державного сектору в Україні належать:

¹ Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – С. 75.

- міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші розпорядники бюджетних коштів;
- державні й комунальні підприємства, установи та організації;
- акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному фонді яких більш ніж 50 % акцій (часток, паїв) належать державі або суб'єктам комунальної власності;
- державні цільові фонди;
- інші підприємства, установи та організації, які отримують бюджетні кошти, кредити, залучені державою або під державні гарантії чи міжнародну технічну допомогу, використовують кошти, що залишаються у їх розпорядженні у разі надання їм податкових пільг, державне чи комунальне майно (далі – державні ресурси) – лише під час провадження ними діяльності з використання державних ресурсів.

Таке тлумачення структури державного сектору конкретизує визначення, наведене в Міжнародних стандартах бухгалтерського обліку для державного сектору, що підтверджує відповідність розуміння поняття “державний сектор” в Україні міжнародній практиці.

Фінансова звітність суб'єктів державного сектору, складена за МСБОДС, має надавати інформацію про фінансовий стан, результати діяльності та грошові потоки суб'єкта, а також відображати ефективність використання та цільове призначення довірених йому ресурсів. Фінансова звітність може використовуватись як прогноз або бути джерелом інформації для прогнозування рівня ресурсів, потрібних для продовження діяльності. Крім того, вона надає дані щодо отримання ресурсів відповідно до ухваленого порядку, встановленого законом, а також використання цих ресурсів, відповідно до юридичних і контрактних вимог, включаючи фінансові ліміти, встановлені законодавчими органами. Таким чином, змістовні акценти використання фінансової звітності державного сектору дещо інші порівняно з недержавним сектором. Фінансова звітність державного сектору – ключова ланка в інформаційному забезпеченні державного фінансового контролю, фінансового планування і прогнозування на державному рівні.

Фінансовий звіт суб'єкта господарювання державного сектору відповідно до МСБОДС має включати: звіт про фінансовий стан, звіт про фінансові результати, звіт про зміни у чистих активах / власному капіталі,

звіт про рух грошових коштів, облікову політику та примітки до фінансових звітів.

Облікова політика суб'єкта господарювання державного сектору, звітність якого складається за МСБОДС, повинна відповідати вимогам кожного застосованого міжнародного стандарту бухгалтерського обліку для державного сектору, інформація, що подається у фінансових звітах, – принципам доречності та достовірності.

Достовірність фінансової інформації трактується як точність обчислення фінансових результатів діяльності та характеристик фінансового стану, відображення економічної сутності господарських операцій, а не лише їх юридичної форми, нейтральність подання даних, обачний вибір способів оцінки, повнота суттєвих аспектів.

Трагування принципів облікової політики стосовно суб'єктів державного сектору також має специфічні аспекти. Наприклад, відображення економічної сутності, що превалює над юридичною формою операцій, передбачене в МСБО, у МСБОДС тлумачиться вже як відображення не тільки юридичної форми, а й економічної суті. Ця обставина зумовлена функцією інформаційного забезпечення даними фінансової звітності, фінансового контролю ресурсів, наданих суб'єкту господарювання державного сектору.

Принцип безперервності, який передбачає під час складання фінансової звітності оцінку здатності суб'єкта продовжувати діяльність на безперервній основі, також має особливості. Вони зумовлені необхідністю при складанні фінансової звітності суб'єктів господарювання аналізувати вплив таких чинників, як потенційні та оголошені структурні перебудови організаційних одиниць у майбутньому, можливість надходження подальшого державного фінансування, пошук інших джерел фінансування тощо. Тобто за певних умов дотримання принципу безперервності при складанні фінансової звітності може бути недоречним. Окрім того, цей принцип не поширюється на фінансову звітність органів державної влади.

У міжнародній практиці для ведення бухгалтерського обліку та складання звітності в державному секторі використовується 32 стандарти бухгалтерського обліку. Українською мовою перекладено лише 26 міжнародних стандартів (офіційний переклад розміщено на сайті Міністерства фінансів України).

Немає перекладу шести міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору (IPSAS 27 “Сільське господарство”; IPSAS

28 “Фінансові інструменти: розкриття та подання”; IPSAS 29 “Фінансові інструменти: визнання та оцінка”; IPSAS 30 “Фінансові інструменти: розкриття інформації”; IPSAS 31 “Нематеріальні активи”); IPSAS 32 “Концесійні договори на надання послуг: облік у концедента”).

Наведений аналіз методологічних і організаційних особливостей бухгалтерського обліку в державному секторі дає підстави зробити висновок про наявність автономної системи обліку в державному секторі. Створення цієї системи зумовлено необхідністю приведення засад бухгалтерського обліку державного сектору у відповідність до умов функціонування суб’єктів у ринковому середовищі.

В умовах гармонізації економічних систем світової спільноти МСБОДС відводиться роль концептуальних положень. Концептуальні положення міжнародних стандартів, як правило, є основою для розроблення країною власних стандартів бухгалтерського обліку, які доповнюють відповідні стандарти з урахуванням рівня її соціально-економічного розвитку.

За цих обставин важливим є вивчення теоретичних засад міжнародного бухгалтерського обліку в державному секторі та загальних базових позицій МСБОДС.

З метою своєчасного виконання завдань, поставлених у процесі реалізації реформи бухгалтерського обліку, наказом Міністерства фінансів України від 19.04.2007 № 504 затверджено План-графік розроблення положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі України (далі – План-графік)¹.

У 2010 р. до Плану-графіка внесено зміни в частині доповнення новими положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі (далі – НП(С)БОДС) та уточнення назв положень (стандартів), а також термінів їх затвердження, а у 2011 р. – у частині термінів їх затвердження.

Слід звернути увагу на порядок нумерації НП(С)БОДС, яка для зручності застосування має три знаки. Національні положення (стандарти) фінансової звітності нумеруються, починаючи зі стандарту 101. Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку нумеруються, починаючи зі стандарту 121.

¹ Про затвердження Плану-графіка затвердження положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності у державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 19.04.2007 № 504.

Розроблення НП(С)БОДС здійснювалося спільно Міністерством фінансів України та Державною казначейською службою України.

Нині План-графік виконано – затверджено 19 національних НП(С)БОДС, гармонізованих із МСБОДС (табл. 9.6).

У табл. 9.7 проілюстрована відповідність МСБОДС і НП(С)БОДС.

Запровадження НП(С)БОДС дасть можливість на якісно новій основі отримувати повну інформацію про державний сектор країни та порівнювати показники про надходження і видатки державного та місцевих бюджетів України з аналогічними показниками інших країн.

Для внутрішніх користувачів така інформація стане базовою при плануванні та розробленні податково-бюджетної політики, здійсненні оцінки впливу діяльності державного сектору на економіку країни.

Аналіз відповідності НП(С)БОДС міжнародним стандартам показав, що МСБОДС імплементовані в національне нормативно-правове поле з урахуванням економіко-правових особливостей державного сектору України. Фактично НП(С)БОДС, зберігаючи методологічні засади МСБОДС, не копіюють їх.

Дослідження відповідності НП(С)БОДС 101–105 міжнародним стандартам виявило, що НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” враховує вимоги п’яти міжнародних стандартів, а саме: МСБОДС 1 “Подання фінансових звітів”; МСБОДС 2 “Звіт про рух грошових коштів”; МСБОДС 14 “Події після дати звітності”; МСБОДС 20 “Розкриття інформації щодо зв’язаних сторін”; МСБОДС 24 “Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів”. НП(С)БОДС 102 “Консолідована фінансова звітність” враховує вимоги двох міжнародних стандартів, а саме: МСБОДС 6 “Консолідовані фінансові звіти та облік контрольованих суб’єктів господарювання” і МСБОДС 22 “Розкриття фінансової інформації про загальний державний сектор”. НП(С)БОДС 103 “Фінансова звітність за сегментами” враховує вимоги МСБОДС 18 “Звітність за сегментами”, а НП(С)БОДС 105 “Фінансова звітність в умовах гіперінфляції” – вимоги МСБОДС 10 “Фінансова звітність в умовах гіперінфляції”.

Вимоги МСБОДС 8 “Фінансова звітність про частки у спільних підприємствах” враховані у НП(С)БОДС 133 “Фінансові інвестиції”.

НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” визначає склад, форми, принципи підготовки та подання фінансової звітності в державному секторі, загальні вимоги до визнання і розкриття її елементів. Метою складання фінансової звітності є надання користувачам для при-

Таблиця 9.6

**Інформація про затверджені національні положення (стандарти)
бухгалтерського обліку в державному секторі**

№ з/п	План-графік затвердження положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі (наказ Міністерства фінансів України від 19.04.2007 № 504 у редакції від 25.02.2011 № 281)	Затверджено (2009–2012 рр.)
1	Подання фінансової звітності	101 Подання фінансової звітності
2	Події після дати балансу	
3	Розкриття інформації щодо пов'язаних сторін	
4	Подання бюджетної інформації у фінансовій звітності	
5	Консолідована фінансова звітність	102 Консолідована фінансова звітність
6	Розкриття інформації про сектор загального державного управління	
7	Фінансова звітність за сегментами	103 Фінансова звітність за сегментами
8	Фінансова звітність в умовах гіперінфляції	105 Фінансова звітність в умовах гіперінфляції
9	Основні засоби	121 Основні засоби
10	Нематеріальні активи	122 Нематеріальні активи
11	Запаси	123 Запаси
12	Доходи	124 Доходи
13	Зміни облікових оцінок та виправлення помилок	125 Зміни облікових оцінок та виправлення помилок
14	Оренда	126 Оренда
15	Зменшення корисності активів	127 Зменшення корисності активів
16	Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи	128 Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи
17	Інвестиційна нерухомість	129 Інвестиційна нерухомість
18	Вплив змін валютних курсів	130 Вплив змін валютних курсів
19	Будівельні контракти	131 Будівельні контракти
20	Виплати працівникам	132 Виплати працівникам
21	Фінансова звітність про частки у спільних підприємствах	134 Фінансові інвестиції
22	Облік інвестицій в асоційовані компанії	
23	Фінансові інструменти: розкриття та подання інформації	135 Фінансові інструменти
24	Витрати на позики	136 Витрати
Разом	24	19

Складено авторами.

Таблиця 9.7

Перелік МСБОДС, на базі яких було розроблено національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку в державному секторі

Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку в державному секторі	Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору
101 "Подання фінансової звітності"	МСБОДС 1 – Подання фінансових звітів МСБОДС 2 – Звіт про рух грошових коштів МСБОДС 14 – Події після дати звітності МСБОДС 20 – Розкриття інформації щодо зв'язаних сторін МСБОДС 24 – Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів
102 "Консолідована фінансова звітність"	МСБОДС 6 – Консолідовані фінансові звіти та облік контрольованих суб'єктів господарювання МСБОДС 22 – Розкриття фінансової інформації про загальний державний сектор
103 "Фінансова звітність за сегментами"	МСБОДС 18 – Звітність за сегментами
105 "Фінансова звітність в умовах гіперінфляції"	МСБОДС 10 – Фінансова звітність в умовах гіперінфляції
121 "Основні засоби"	МСБОДС 17 – Основні засоби
122 "Нематеріальні активи"	
123 "Запаси"	МСБОДС 12 – Запаси
124 "Доходи"	МСБОДС 9 – Дохід від операцій обміну МСБОДС 23 – Дохід від необмінних операцій (податки та трансферти)
125 "Зміни облікових оцінок та виправлення помилок"	МСБОДС 3 – Чистий надлишок або дефіцит за період, суттєві помилки та зміни в обліковій політиці
126 "Оренда"	МСБОДС 13 – Оренда
127 "Зменшення корисності активів"	МСБОДС 21 – Зменшення корисності активів, які не генерують грошові кошти МСБОДС 26 – Зменшення корисності активів, які генерують грошові кошти
128 "Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи"	МСБОДС 19 – Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи

Закінчення табл. 9.7

Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку в державному секторі	Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору
129 "Інвестиційна нерухомість"	МСБОДС 16 – Інвестиційна нерухомість
130 "Вплив змін валютних курсів"	МСБОДС 4 – Вплив змін валютних курсів
131 "Будівельні контракти"	МСБОДС 11 – Будівельні контракти
132 "Виплати працівникам"	МСБОДС 25 – Виплати працівникам
133 "Фінансові інвестиції"	МСБОДС 8 – Фінансова звітність про частки у спільних підприємствах МСБОДС 7 – Облік інвестицій в асоційовані компанії
134 "Фінансові інструменти"	МСБОДС 15 – Фінансові інструменти: розкриття та подання інформації
135 "Витрати"	МСБОДС 5 – Витрати на позику

Складено авторами.

йняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансовий стан, результати діяльності й рух коштів суб'єкта державного сектору та бюджету.

Цей стандарт регламентує вимоги до облікової політики та передбачає, що облікова політика розробляється на основі НП(С)БОДС. Облікова політика суб'єкта державного сектору визначається у розпорядчому документі, в якому мають бути встановлені методи оцінки та обліку, види сегментів та їх пріоритетність і процедури, які повинен застосовувати суб'єкт державного сектору та щодо яких нормативно-правовими актами з бухгалтерського обліку передбачено більше ніж один варіант, та порядок організації бухгалтерського обліку.

Суб'єкт державного сектору має послідовно застосовувати облікову політику таким чином, щоб фінансова звітність відповідала всім вимогам НП(С)БОДС.

Крім того, НП(С)БОДС 101 визначає принципи, відповідно до яких формується фінансова звітність (автономності суб'єкта державного сектору; безперервності діяльності; періодичності; історичної (фактичної) собівартості; нарахування та відповідності доходів і витрат; повного висвітлення; послідовності; обачності; превалювання змісту над формою; єдиного грошового вимірника), та форми, з яких вона складається (ба-

ланс, звіт про фінансові результати, звіт про власний капітал, звіт про рух грошових коштів та примітки до звітів), і вимоги до них.

Важливими складовими НП(С)БОДС 101 є норми щодо розкриття інформації про зв'язані сторони, події після дати балансу, складові інформації, яка потребує розкриття у фінансовій звітності. Визначаються основні складові, які має містити фінансова звітність, а саме: інформація про суб'єкт державного сектору; дата звітності та звітний період; дані про валюту звітності та одиницю її виміру; відповідна інформація за звітний період і аналогічний період попереднього року; інша інформація (про облікову політику суб'єкта державного сектору та її зміни, консолідацію фінансових звітів, припинення (ліквідацію) окремих видів діяльності, обмеження щодо володіння активами, участь у спільних підприємствах, виявлені помилки минулих років та пов'язані з ними коригування, переоцінку статей фінансових звітів тощо).

Інформація про суб'єкт державного сектору, яка підлягає розкриттю у фінансовій звітності, включає: найменування, організаційно-правову форму та місцезнаходження суб'єкта державного сектору; короткий опис основної діяльності суб'єкта державного сектору; код відомчої класифікації бюджету, назву органу управління, у віданні якого перебуває суб'єкт державного сектору; середню кількість працівників суб'єкта державного сектору протягом звітного періоду; дату затвердження звітності та назву суб'єкта державного сектору, що її затвердив.

Кожний фінансовий звіт повинен містити дату, станом на яку наведені його показники, або період, який він охоплює. Якщо період, за який складено фінансовий звіт, відрізняється від звітного періоду, то причини і наслідки цього мають розкриватися у примітках до фінансової звітності.

У примітках до фінансової звітності також розкривається інформація:

- яка не наведена безпосередньо у фінансовій звітності, але є обов'язковою згідно з відповідними національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі;
- що містить додатковий аналіз статей звітності, потрібний для забезпечення її зрозумілості та доречності;
- про орган, який має повноваження згідно із законодавством внести зміни до фінансової звітності після оприлюднення;
- стосовно змісту події, що відбулася після дати балансу, та оцінку її впливу на фінансовий результат або обґрунтування щодо неможливості проведення такої оцінки;

- про події після дати балансу, які не потребують коригування статей фінансової звітності;
- про виконання бюджету (кошторису) щодо: різниці між остаточно скоригованими показниками плану на звітний період з урахуванням змін і фактичними сумами виконання та причини їх виникнення; причини відхилення між затвердженими показниками плану на звітний період та остаточно скоригованими показниками плану на звітний період з урахуванням змін.

За наявності операцій зв'язаних сторін у примітках до фінансової звітності наводиться така інформація: види та обсяги операцій (сума або частка у загальному обсязі) зв'язаних сторін і характер відносин між такими зв'язаними сторонами; суми дебіторської та кредиторської заборгованостей за операціями зв'язаних сторін.

НП(С)БОДС 102 “Консолідована фінансова звітність” регламентує порядок складання консолідованої фінансової звітності, загальні вимоги до розкриття інформації в ній, методики консолідації показників фінансової звітності контрольованих суб'єктів державного сектору.

Важливою інноваційною складовою цього стандарту є методологія складання загальної консолідованої фінансової звітності суб'єктів державного сектору, яка формується Державною казначейською службою України з метою отримання інформації про загальний майновий стан і результати діяльності суб'єктів державного сектору та бюджетів. Така звітність включає консолідований баланс, консолідований звіт про фінансовий результат, консолідований звіт про рух грошових коштів, консолідований звіт про власний капітал згідно з додатками.

Формування загальної консолідованої фінансової звітності здійснюватиметься шляхом упорядкованого додавання показників такої звітності контролюючих суб'єктів державного сектору та бюджетів. Загальна консолідована фінансова звітність складатиметься за показниками такої звітності контролюючих суб'єктів державного сектору й бюджетів з використанням єдиної облікової політики для подібних операцій та інших подій за схожих обставин. Якщо при її складанні неможливо застосувати єдину облікову політику, то про це зазначатиметься у примітках до загальної консолідованої фінансової звітності державного сектору.

У цьому стандарті наведено склад інформації, яка розкриватиметься у примітках до консолідованої фінансової звітності (перелік контрольованих суб'єктів державного сектору, що належать до сфери управління, із зазначенням найменування, країни та місця реєстрації і місцезнахо-

дження й короткого опису основної діяльності; найменування контролюючих суб'єктів державного сектору іншої економічної групи, від яких отримувались активи для покриття витрат із реалізації їх цілей; обсяги цих активів і не використані (або не повернені) залишки на кінець звітного періоду; причини, з яких показники фінансової звітності контрольованих суб'єктів державного сектору не включено до консолідованої фінансової звітності).

У примітках до консолідованої фінансової звітності також наводиться інформація про статті, до яких застосовувалася різна облікова політика.

НП(С)БОДС 103 “Фінансова звітність за сегментами” встановлює порядок формування інформації про доходи, витрати, фінансові результати, активи і зобов'язання звітних сегментів та її розкриття у фінансовій звітності суб'єктів державного сектору, які складають консолідовану фінансову звітність та/або мають територіально відокремлені підрозділи. Інформація про звітні сегменти наводиться у формі “Додаток до приміток до річної фінансової звітності “Інформація за сегментами”.

Методологічні засади цього стандарту є абсолютно інноваційними для бухгалтерського обліку державного сектору України.

Поточний бухгалтерський облік та фінансова звітність суб'єктів державного сектору нині не передбачають диференціації витрат і надходжень у розрізі географічних сегментів і сегментів діяльності, які визначаються з урахуванням бюджетної класифікації (бюджетних програм) та організаційної структури суб'єкта державного сектору.

Формуються звітні сегменти на основі виокремлених сегментів діяльності й географічних сегментів і шляхом об'єднання кількох подібних сегментів одного виду в окремий звітний сегмент. Подібними визнають сегменти, які мають протягом кількох звітних періодів однакові (наближені) значення фінансового результату та відповідають більшості критеріїв визначення сегмента діяльності і географічного сегмента. Основою для вирізнення географічного сегмента може бути діяльність, яка ведеться в окремій області (областях) України, певній зарубіжній країні, у кількох зарубіжних країнах. Суб'єкт державного сектору самостійно визначає ступінь деталізації географічних регіонів з огляду на необхідність розкриття суттєвої інформації.

Сегмент діяльності або географічний сегмент суб'єкта державного сектору визнається звітним, якщо більша частина його доходу створюється від реалізації послуг (робіт) зовнішнім споживачам і одночасно

показники його діяльності відповідають одному з критеріїв: дохід становить не менш ніж 10 % сукупного доходу; витрати становлять не менш ніж 10 % сумарного обсягу витрат усіх сегментів певного виду (діяльності або географічного відповідно); балансова вартість активів становить не менш ніж 10 % сукупної балансової вартості активів усіх сегментів певного виду (діяльності або географічного відповідно).

Сегмент, який не відповідає зазначеним критеріям, може бути визнаний звітним сегментом, якщо має важливе значення для суб'єкта державного сектору в цілому (забезпечує діяльність інших сегментів тощо) й інформація про нього є суттєвою.

Звітні сегменти поділяють на пріоритетні й допоміжні. У фінансовій звітності інформація про пріоритетні звітні сегменти (діяльності або географічні) розкривається детальніше. При визначенні пріоритетного виду звітного сегмента враховується організаційна структура суб'єкта державного сектору. Пріоритетним може бути визначено або сегмент діяльності, або географічний сегмент. За певних обставин (реорганізація суб'єкта державного сектору, припинення певного виду діяльності тощо) суб'єкт державного сектору може змінити у звітному періоді пріоритетний сегмент.

Види сегментів та їх пріоритетність визначаються обліковою політикою суб'єкта державного сектору.

Доходами звітного сегмента визнається частина доходів суб'єкта державного сектору, отримання яких забезпечено звичайною діяльністю сегмента діяльності або географічного сегмента та які безпосередньо можуть бути віднесені до звітного сегмента, за вирахуванням податків і зборів. Фінансові доходи і фінансові витрати звітних сегментів наводяться у примітках, якщо отримання фінансових доходів є основною діяльністю суб'єкта державного сектору. Доходи і витрати звітних сегментів, пов'язані з продажем та зменшенням корисності фінансових інвестицій, наводяться, якщо здійснення фінансових інвестицій є основною діяльністю суб'єкта державного сектору.

Активами звітного сегмента визнаються активи сегмента діяльності або географічного сегмента, які використовуються ним для виконання звичайної діяльності і безпосередньо стосуються цього сегмента, зобов'язаннями – заборгованість сегмента діяльності або географічного сегмента суб'єкта державного сектору, що виникла внаслідок виконання ним звичайної діяльності й безпосередньо стосується цього сегмента.

НП(С)БОДС 105 “Фінансова звітність в умовах гіперінфляції”

визначає методологічні засади коригування фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності в умовах гіперінфляції і загальні вимоги до розкриття інформації про коригування у примітках до фінансової звітності. Стандартом встановлено, що показники річної фінансової звітності суб'єктів державного сектору за умови досягнення значення кумулятивного приросту інфляції 90 % і більше підлягають перерахуванню із застосуванням коефіцієнта коригування. Інноваційність стандарту полягає в тому, що ним запроваджуються єдині підходи до оцінки статей усіх форм звітності з урахуванням чинника інфляції. Дотепер такі перерахунки в системному порядку не проводилися.

НП(С)БОДС 121 “Основні засоби” регламентує методологічні засади обліку та оцінки основних засобів суб'єктів державного сектору. Серед інновацій – установлення порога суттєвості для переоцінки об'єктів основних засобів – величини, що дорівнює 10-відсотковому відхиленню залишкової вартості об'єктів основних засобів від їхньої справедливої вартості.

Крім того, при визначенні суми очікуваного відшкодування необоротного активу вперше використовується поняття теперішньої вартості майбутніх чистих грошових надходжень від використання необоротного активу. Проте методика обчислення такої вартості не наводиться, що ускладнюватиме практичне запровадження стандарту.

Новацією також є запровадження регулярної переоцінки основних засобів тієї групи, об'єкти якої вже зазнали переоцінки. Подальша переоцінка основних засобів повинна мати таку частоту, щоб їхня залишкова вартість на дату балансу суттєво не відрізнялася від справедливої вартості.

Такий підхід до періодичності переоцінки подібний до альтернативного підходу МСБОДС 17 “Основні засоби” та притаманний обліку основних засобів суб'єктів підприємницької діяльності.

Революційною новацією НП(С)БОДС 121 є те, що він запроваджує щомісячне нарахування амортизації: вартість об'єкта основних засобів розподіляється на систематичній основі протягом строку його корисного використання (експлуатації) та входить до витрат суб'єкта державного сектору. Місячна сума амортизації визначається діленням річної суми амортизації на 12.

У МСБОДС 17 визначено, що для розподілення суми активу, що амортизується, на систематичній основі протягом строку його корисної

експлуатації можна використовувати різні методи амортизації. Вони включають методи прямолінійного списання, зменшення залишку та суми одиниць продукції. Результатом застосування прямолінійного методу амортизації є постійні відрахування протягом строку корисної експлуатації активу, методу зменшення залишку – зменшення суми відрахувань протягом строку корисної експлуатації активу, методу суми одиниць продукції – відрахування, базовані на очікуваному використанні або продуктивності активу. Метод, який застосовують щодо активу, обирають на основі очікуваної форми економічних вигід або потенціалу корисності й застосовують постійно від періоду до періоду, якщо не трапляється змін в очікуваній моделі економічних вигід від цього активу або потенціалу його корисності.

НП(С)БОДС 122 “Нематеріальні активи” визначає методологічні засади формування у бухгалтерському обліку інформації про нематеріальні активи і незавершені капітальні інвестиції в нематеріальні активи і розкриття інформації про них у фінансовій звітності.

Інноваційними є два моменти: порядок переоцінки нематеріальних активів та їх амортизація.

У стандарті зазначається: якщо у звітному році до проведення дооцінок відбулась уцінка об'єкта нематеріальних активів, то сума його дооцінки має визначатися доходами суб'єкта державного сектору в сумі, що не перевищує суми зазначеної уцінки із зарахуванням суми перевищення до фонду дооцінки звітного року.

Якщо у звітному році до проведення уцінки відбулась дооцінка об'єкта нематеріальних активів, то сума уцінки буде зараховуватися на зменшення фонду дооцінки, але не більше від суми дооцінки з внесенням різниці до складу витрат звітного періоду.

Залишок фонду дооцінки активів на дату річного балансу списується на фінансовий результат минулих звітних періодів.

Вартість нематеріального активу з визначеним строком корисного використання (експлуатації) розподіляється на систематичній основі протягом строку його корисного використання (експлуатації).

Амортизацію нематеріальних активів суб'єкти бухгалтерського обліку в державному секторі нараховують із застосуванням прямолінійного методу.

НП(С)БОДС 123 “Запаси” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про запаси і розкриття відповідної інформації у фінансовій звітності.

Стандартом запроваджена єдина класифікація запасів для цілей бухгалтерського обліку, яка дещо відрізняється від класифікації, передбаченої у відповідному міжнародному стандарті – МСБОДС 12. Вона не включає такі групи активів: запаси озброєння; запаси складів споживчих товарів; стратегічні запаси (наприклад, енергетичні резерви); запаси невипущеної валюти; поштові матеріали, утримувані для продажу (наприклад, марки); земля/нерухомість, утримувана для продажу.

Ця відмінність зумовлена особливостями господарської діяльності державного сектору України та її законодавчим забезпеченням.

НП(С)БОДС 124 “Доходи” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про доходи від обмінних та необмінних операцій.

У міжнародній практиці для обліку доходів застосовують МСБОДС 9 “Дохід від операцій обміну” та МСБОДС 23 “Доходи від необмінних операцій (податки та трансфери)”.

Відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи” дохід від обмінних операцій оцінюється за вартістю активів, яка була отримана або підлягає отриманню.

Однак у МСБОДС 9 визначено, що дохід слід оцінювати за справедливою вартістю компенсації, яка була отримана або підлягає отриманню. У більшості випадків компенсація надається у грошовій формі або у формі грошових еквівалентів, а дохід виражається в тій сумі грошових коштів чи їх еквівалентів, яка була отримана або підлягає отриманню. Проте в разі відстрочення надходження грошових коштів або їх еквівалентів справедлива вартість компенсації може бути нижчою від номінальної суми грошових коштів, яка була чи буде отримана. Наприклад, суб’єкт господарювання може надати безпроцентний кредит покупцеві або прийняти від покупця у вигляді компенсації за реалізацію товарів вексель до отримання, ставка процента якого буде нижчою за ринкову. Коли домовленість фактично є фінансовою операцією, справедлива вартість компенсації визначається шляхом дисконтування всіх майбутніх надходжень із застосуванням умовної ставки процента.

НП(С)БОДС 125 “Зміни облікових оцінок та виправлення помилок” визначає порядок розкриття у фінансовій звітності інформації щодо змін в облікових оцінках, змін в обліковій політиці та виправлення суттєвих помилок. Методологічні засади, на яких базується цей стандарт, як власне і форми фінансової звітності, абсолютно нові для дер-

жавного сектору України та відповідають загально визнаній міжнародній практиці.

Проте у НП(С)БОДС 125 немає класифікації та розкриття інформації про екстраординарні статті, а також окремого розкриття інформації про певні статті у фінансових звітах, що зазначена у МСБОДС 3.

НП(С)БОДС 126 “Оренда” визначає методологічні засади формування у бухгалтерському обліку інформації про орендні операції та її розкриття у фінансовій звітності орендарів і орендодавців.

Відмінність від відповідного міжнародного стандарту полягає у тому, що отримані в операційну оренду активи суб'єктом державного сектору (орендарем) відображаються на позабалансовому рахунку бухгалтерського обліку за вартістю, зазначеною в договорі про оренду. У МСБОДС 13 цієї норми немає.

НП(С)БОДС 127 “Зменшення корисності активів” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про зменшення корисності активів та її розкриття у фінансовій звітності.

При визначенні потенціалу корисності активу в межах вітчизняної облікової практики йдеться про активи, що безпосередньо не генерують надходження грошових коштів, проте ці активи не розглядають окремо від активів, що генерують грошові кошти.

На сьогодні ознака того, що бюджетні установи є неприбутковими організаціями, свідчить про наявність у їхній діяльності в переважній більшості активів, які не генерують грошові кошти. Разом з тим бюджетні установи та організації можуть здійснювати операції підприємницького характеру, зараховуючи фінансовий результат на збільшення (зменшення) кошторису доходів і видатків у наступному році.

Активи суб'єктів державного сектору (як ті, що генерують, так і ті, що не генерують грошові кошти) обліковуються за однаковими принципами та підходами, що суперечить міжнародній обліковій практиці.

Якщо в міжнародній практиці під час переоцінки активів, які не генерують грошові кошти, передусім ураховують умови, за яких слід здійснити переоцінку активів, то у вітчизняній практиці відповідно до НП(С)БОДС 121, 122 враховують поріг суттєвості для проведення переоцінки об'єктів основних засобів у розмірі 10 % відхилення, що менш коректно порівняно з міжнародною практикою.

НП(С)БОДС 128 “Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про зобов'язання, забезпечення, не-

передбачені зобов'язання, непередбачені активи та її розкриття у фінансовій звітності.

НП(С)БОДС 128 не поширюється на визнання й оцінку зобов'язань, забезпечень, непередбачуваних зобов'язань та непередбачуваних активів, які визначаються в інших національних положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку в державному секторі, а також на зобов'язання бюджетів усіх рівнів із соціальних виплат і відшкодування пільг.

Однак у МСБОДС 19 класифікація винятків є ширшою, за винятком забезпечень та непередбачених зобов'язань, які:

- а) виникають у результаті соціальних пільг; вони забезпечуються суб'єктом господарювання, що не отримує компенсації, яка приблизно дорівнює вартості наданих безпосередньо в обмін товарів і послуг, з метою отримання компенсації від отримувачів цих виплат;
- б) є результатом фінансових інструментів, обліковуваних за справедливою вартістю;
- в) є результатом контрактів, що підлягають виконанню, за винятком випадків, коли контракт є обтяжливим, та відповідають іншим положенням цього параграфа;
- г) виникають у страхових суб'єктів господарювання від контрактів із власниками страхових полісів;
- г) належать до сфери застосування інших МСБОДС;
- д) виникають у зв'язку з податками на прибуток чи еквівалентами податків на прибуток;
- е) виникають від виплат працівникам, за винятком виплат при звільненні у результаті реструктуризації, розглянутої в цьому Стандарті.

Відповідно до НП(С)БОДС 128 зобов'язання поділяються на:

- довгострокові;
- поточні;
- забезпечення;
- непередбачені зобов'язання;
- доходи майбутніх періодів.

У МСБОДС 19 такого поділу немає.

Крім того, у МСБОДС 19 зазначено, що забезпечення слід визнавати, якщо:

- а) суб'єкт господарювання має теперішню заборгованість (юридичну чи конструктивну) внаслідок минулої події;

- б) ймовірно, що вилучення ресурсів економічно вигідних або потенційно корисних буде потрібним для погашення заборгованості;
- в) можна достовірно оцінити суму заборгованості.

Якщо ці умови не виконуються, забезпечення не визнається.

НП(С)БОДС 129 “Інвестиційна нерухомість” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про інвестиційну нерухомість та її розкриття у фінансовій звітності. Дотепер у бухгалтерському обліку державного сектору України такий об’єкт обліку, як “інвестиційна нерухомість”, не передбачався, а отже, не використовувалися поняття та методики його обліку.

Якщо порівняти текст стандарту з МСБОДС, то можна помітити такі невідповідності.

Згідно з НП(С)БОДС 129 витрати, що здійснюються для підтримання інвестиційної нерухомості в робочому стані та одержання первісно визначеної суми майбутніх економічних вигід від її використання, входять до складу витрат звітного періоду.

У МСБОДС 16 визначено, що подальші видатки, пов’язані з уже визнаною інвестиційною нерухомістю, слід додавати до балансової вартості інвестиційної нерухомості, якщо є ймовірність одержання суб’єктом господарювання майбутніх економічних вигід або потенціалу корисності протягом усього строку експлуатації інвестиційної нерухомості, що перевищує останні визначені стандартні виробничі характеристики наявної інвестиційної нерухомості. Усі інші подальші видатки слід визнавати як витрати того періоду, в якому вони здійснені. Крім того, зазначається, що суб’єктові господарювання слід обрати своєю обліковою політикою модель справедливої вартості або модель оцінки за собівартістю та застосовувати цю політику до всієї інвестиційної нерухомості.

Справедлива вартість інвестиційної нерухомості повинна відображати фактичний ринковий стан та обставини на звітну дату, а не на дату в минулому чи в майбутньому.

Після первісного визнання суб’єкт господарювання, що обирає модель оцінки за собівартістю, повинен оцінювати всю свою інвестиційну нерухомість, застосовуючи базовий підхід МСБОДС 17 “Основні засоби”, тобто за собівартістю мінус накопичена амортизація і будь-які накопичені збитки від зменшення корисності.

Така модель оцінки інвестиційної нерухомості може бути використаною за умови іншого бюджетного законодавства та розвинутіших ринкових відносин у країні.

Дослідження відповідності НП(С)БОДС 130 “Вплив змін валютних курсів” та 131 “Будівельні контракти” міжнародним стандартам виявило, що перший – гармонізовано з МСБОДС 4 “Вплив змін валютних курсів”, а другий – із МСБОДС 11 “Будівельні контракти”.

НП(С)БОДС 130 “Вплив змін валютних курсів” визначає загальні методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про операції в іноземних валютах та відображення показників статей фінансової звітності зарубіжних суб’єктів державного сектору в грошовій одиниці України. Норми стандарту відповідають міжнародній та чинній практиці у державному секторі України.

НП(С)БОДС 131 “Будівельні контракти” визначає порядок формування у бухгалтерському обліку інформації про доходи та витрати, пов’язані з виконанням будівельних контрактів, та її розкриття у фінансовій звітності. Він регулює порядок визнання доходів та витрат протягом виконання будівельного контракту з урахуванням ступеня завершеності робіт на дату балансу.

Цим стандартом встановлено методи визначення ступеня завершеності робіт за будівельним контрактом, методику розрахунку кінцевого фінансового результату за будівельним контрактом з фіксованою ціною, за ціною “витрати плюс”, складу витрат, безпосередньо пов’язаних з виконанням будівельного контракту.

НП(С)БОДС 132 “Виплати працівникам” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про виплати (у грошовій і негрошовій формах) за роботи, виконані працівниками, та її розкриття у фінансовій звітності.

Встановлено класифікацію виплат працівникам, яка включає поточні виплати, виплати при звільненні та інші виплати. Нововведенням є те, що виплати за невідпрацьований час, які підлягають накопиченню, визнаються зобов’язанням через створення забезпечення у звітному періоді. Виплати за невідпрацьований час, що не підлягають накопиченню, визнаються зобов’язанням у тому періоді, в якому час відсутності працівника підлягає оплаті.

Зобов’язання щодо виплат при звільненні визнається, якщо суб’єкт державного сектору має невідмовне зобов’язання звільнити працівника або кількох працівників до досягнення ними пенсійного віку або надавати виплати при звільненні згідно із законодавством, контрактом чи іншою угодою. Виплати при звільненні визнаються витратами того періоду, в якому виникають зобов’язання за такими виплатами.

У примітках до фінансової звітності має наводитися інформація щодо створеного забезпечення за невідпрацьований час. Створення забезпечення у звітному періоді взагалі не передбачено чинними актами законодавства, а відтак не є операцією, властивою діяльності суб'єкта державного сектору.

НП(С)БОДС 133 “Фінансові інвестиції” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про фінансові інвестиції, операції зі спільної діяльності та її розкриття у фінансовій звітності.

Встановлено підходи до визнання фінансових інвестицій, які визнаються, якщо суб'єкт державного сектору здійснює контроль за такими інвестиціями, їх оцінка може бути достовірно визначена та є ймовірність отримання суб'єктом державного сектору економічних вигід або потенціалу корисності.

Визначено порядок оцінки фінансових інвестицій. Оцінка й облік фінансових інвестицій здійснюються за кожною фінансовою інвестицією, а фінансові інвестиції у підприємства державного та комунального секторів економіки, які належать до сфери управління суб'єкта державного сектору, відображаються за кожним підприємством.

Стосовно спільної діяльності, то чинним законодавством не визначено порядок обліку активів, зобов'язань доходів і витрат учасниками спільної діяльності.

Згідно з НП(С)БОДС 133 термін “спільна діяльність” визначено як діяльність зі створенням або без створення юридичної особи, яка є об'єктом спільного контролю двох або більше сторін відповідно до письмового договору між ними.

Запроваджуються й інші нові терміни для суб'єктів державного сектору, такі як “оператор спільної діяльності” та “спільний контроль”. За стандартом оператор спільної діяльності – учасник спільної діяльності без створення юридичної особи, якому згідно з договором доручено вести справи спільної діяльності, зокрема її бухгалтерський облік, а спільний контроль – це розподіл контролю за діяльністю відповідно до договору про ведення спільної діяльності.

НП(С)БОДС 134 “Фінансові інструменти” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про фінансові інструменти та її розкриття у фінансовій звітності.

Чинним законодавством питання обліку фінансових інструментів не врегульовано.

У стандарті застосовані нові терміни, які не використовувалися у бюджетному законодавстві, зокрема: валютний ризик; дебіторська заборгованість, не призначена для перепродажу; інструмент власного капіталу суб'єкта господарювання; об'єкт хеджування; фінансовий інструмент та ін.

Визначено порядок визнання та оцінки фінансових інструментів. Фінансовий актив або фінансове зобов'язання відображається у балансі, якщо суб'єкт державного сектору є стороною договору щодо фінансового інструменту. Крім того, визначені умови обліку хеджування.

НП(С)БОДС 135 “Витрати” встановлює методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про витрати та її розкриття у фінансовій звітності.

Запроваджено нововведення щодо класифікації витрат. Витрати суб'єктів державного сектору класифікуються в бухгалтерському обліку за групами витрат: за обмінними операціями й за необмінними операціями.

Наводяться умови визнання та оцінки витрат, а також склад собівартості продукції, робіт і послуг.

Як висновок слід зазначити, що НП(С)БОДС ґрунтуються на концептуальних положеннях міжнародних стандартів, які є основою для розроблення країною власних стандартів бухгалтерського обліку. МСБОДС містять єдині методологічні підходи до оцінки та розкриття інформації. Їх положення набагато ширші, ніж ураховані в НП(С)БОДС, розроблених для державного сектору України. НП(С)БОДС відповідають вимогам міжнародних стандартів з урахуванням соціально-економічного розвитку та особливостей національного бюджетного законодавства. Поглиблення ринкових відносин в Україні, удосконалення державного управління неминуче приведуть до прямого запровадження МСБОДС, як це відбулося в корпоративному секторі національної економіки.

Разом з тим треба враховувати, що при запровадженні НП(С)БОДС у суб'єктів державного сектору виникнуть певні проблеми, а саме:

- деякі положення бюджетного законодавства та нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку не повною мірою відповідають вимогам застосування методу нарахувань. У законодавстві України чітко не визначено методи ведення бухгалтерського обліку в державному секторі й консолідації інформації про виконання бюджетів. Унаслідок застосування різних методів ведення бухгалтерського обліку в органах державного сектору запроваджені й діють декілька планів рахунків бухгалтерського обліку, які суттєво відрізняються один від одного за деталізацією та структурою;

- перехід на НП(С)БОДС для суб'єктів державного сектору потребує вироблення єдиної облікової політики і напрацювання нормативно-правових актів, що встановлюють вимоги до обліку та звітності в державних органах і установах з урахуванням міжнародних норм;
- немає програмного забезпечення, яке б урахувало особливості застосування НП(С)БОДС;
- перехід на НП(С)БОДС для суб'єктів державного сектору потребує навчання бухгалтерського персоналу нових правил ведення бухгалтерського обліку та звітності.

Усе це свідчить про необхідність формування стратегії та плану запровадження НП(С)БОДС, розроблення яких мають терміново розпочати Міністерство фінансів України та Державна казначейська служба України спільно з Методологічною радою з бухгалтерського обліку. Зазначена стратегія має спрямовуватися на:

- подальшу гармонізацію положень нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку в державному секторі згідно з вимогами МСБОДС;
- виявлення проблемних питань методичного та організаційного забезпечення складання фінансової звітності суб'єктами державного сектору відповідно до НП(С)БОДС і опрацювання основних положень цих стандартів та інших нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі;
- розроблення методичних рекомендацій щодо заповнення окремих форм фінансової звітності відповідно до вимог МСБОДС та надання іншої методологічної, методичної допомоги органам державного управління, суб'єктам державного сектору з питань практичного застосування МСБОДС і фінансової звітності в державному секторі;
- розроблення заходів щодо запровадження НП(С)БОДС.

Отже, досягти значних результатів у розвитку методології бухгалтерського обліку в державному секторі можна лише за умови застосування єдиних підходів до ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів, розпорядників бюджетних коштів і державних цільових фондів. Відсутність єдиної методології складання звітності про стан виконання кошторисів і бюджетів не сприяє отриманню повної і транспарентної інформації для прийняття ефективних управлінських рішень і накладає обмеження на здійснення контролю в частині попередження порушень у процесі виконання бюджету.

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

10.1. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇЇ РОЗВИТКУ

Виконання Програми економічних реформ Президента України¹ вимагає реформування державного фінансового контролю (далі – ДФК) для підвищення прозорості та результативності управління державними фінансами, покращання адміністративної та управлінської культури, визначення реальної вартості прийняття політичних рішень у секторі загального державного управління України. Прискорення проведення необхідних реформ у цих напрямках особливо актуальне в контексті модернізації управління державними фінансами, інноваційними механізмами якого визнані: посилення фінансового контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, приведення внутрішнього аудиту у відповідність до стандартів ЄС, підвищення інституційної ролі Міністерства фінансів України щодо контролю за органами, які займаються доходами і видатками бюджетів, запровадження ефективного моніторингу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки.

Базуючись на європейському підході, вітчизняну систему ДФК можна розглянути як трирівневу модель (рис. 10.1), найвищим рівнем в якій є **зовнішній контроль**, що здійснюється від імені уряду (централізований зовнішній урядовий контроль) та парламенту (зовнішній парламентський контроль).

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.



Рис. 10.1. Модель ДФК в Україні

Джерело: Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, Я. ван Тайнен та ін. – К. : Кафедра, 2011. – С. 6.

З метою забезпечення здійснення такого контролю на другому рівні діють *децентралізовані підрозділи внутрішнього аудиту*, що оцінюють і підтримують ефективність діючої *системи внутрішнього контролю*, котра і є останнім рівнем, на якому базується система ДФК.

Фактично останні два рівні моделі, базуючись на *відповідальності й підзвітності* керівника організації будь-якого рівня, утворюють *систему державного внутрішнього фінансового контролю* (далі – ДВФК) *європейського зразка*, прийняту в Україні як основу для реформування.

Саме така адаптація вітчизняної системи ДВФК до правил країн ЄС є однією з передумов вступу України до ЄС, що впливає з вимог переговорної глави 32 Плану дій.

На відміну від внутрішнього, *централізований зовнішній урядовий контроль* у переважній більшості випадків має фіскальний характер. Від імені уряду такий контроль здійснюється Міністерством фінансів України, Державною фінансовою інспекцією України (далі – ДФІУ), Державною казначейською службою України (далі – ДКСУ) та іншими контролюючими органами.

Зовнішній парламентський контроль здійснюється Рахунковою палатою України (далі – РПУ), яка є постійно діючим органом контро-

лю, що утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Як вищий орган парламентського контролю РПУ здійснює діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) та інших законодавчих і нормативно-правових актів, РПУ здійснює нагляд і контроль за рівнем виконання поставлених завдань, своєчасністю та законністю справляння доходів та видатків бюджетів у таких формах і напрямках:

- оперативний контроль за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період;
- комплексні й тематичні перевірки за окремими розділами і статтями Державного бюджету України, у тому числі бюджетів державних цільових фондів;
- аудит ефективності використання бюджетних коштів.

Оскільки уряд несе відповідальність перед парламентом за управління, впровадження та контроль політики, а це потребує створення системи, які супроводжують процеси бюджетування, процедури обліку та заходи внутрішнього контролю й інспекції для боротьби із шахрайством і корупцією, то для реалізації цих заходів централізований зовнішній урядовий контроль, який функціонує в державному секторі України, може бути попереднім і поточним (з боку Міністерства фінансів України і ДКСУ) та наступним (з боку ДФІУ та інших контролюючих органів).

Формування дієвої системи ДВФК як одного з інноваційних механізмів стратегії управління державними фінансами покликане підвищити рівень прозорості діяльності державних органів, зміцнити їх інституційну спроможність та поліпшити функціональну ефективність. Об'єктивна потреба у створенні такої системи здобула офіційне визнання з прийняттям Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року¹ (далі – Концепція).

Із прийняттям нової редакції БКУ, який втілює в собі бачення розвитку бюджетної системи всіх гілок влади та інституцій, отримали чіткіше визначення питання обов'язковості запровадження в органах державного сектору базових компонентів європейської моделі ДВФК* – внутріш-

¹ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>.

* В оригіналі – публічного внутрішнього фінансового контролю (Public Internal Financial Control – PIFC).

нього контролю та внутрішнього аудиту. Відтак персональну відповідальність за впровадження та ефективне функціонування цих компонентів покладено на керівників усіх рівнів – від головного розпорядника (міністра, голови органу тощо) до розпорядників нижчого рівня і навіть керівників окремих підрозділів в установі.

Аналіз сучасного стану контролю у бюджетній сфері свідчать про те, що нині вітчизняна система ДФК не є ефективною, бо повною мірою не виконує свого призначення та існує не як єдина система, а діє у формі відокремлених ланок. Така система лише частково враховує основні принципи систем, що діють в європейських країнах. Наслідком цього є надзвичайно низький рівень фінансової дисципліни і зростання з року в рік кількості порушень у бюджетній сфері.

Так, за підсумками роботи ДФІУ протягом 2012 р.¹ встановлено, що незважаючи на зменшення питомої ваги підприємств, установ і організацій, які допустили фінансові порушення в цьому періоді, їх кількість залишається значною (8,2 тис. об'єктів). Для належного реагування до правоохоронних органів передано 2,7 тис. ревізійних матеріалів, за результатами розгляду яких порушено 1,3 тис. кримінальних справ. Стосовно порушників фінансової дисципліни правоохоронними органами складено близько 2,3 тис. протоколів про адміністративні правопорушення.

За результатами операційного аудиту, проведеного у 2012 р. державними аудиторами органів ДФІУ виявлено ризикові операції та встановлено факти порушень, які мають механізм усунення, на загальну суму понад 12,7 млрд грн. При цьому було попереджено порушень фінансової дисципліни загалом на суму понад 2,4 млрд грн, з яких 146,4 млн грн – потенційні втрати державних ресурсів.

На наявність негативних тенденцій, пов'язаних з неефективністю функціонування вітчизняної системи ДФК, указують і оцінки міжнародних експертів Світового банку та SIGMA*.

У резюме до Звіту Світового банку зазначається, що "функції внутрішнього і зовнішнього аудиту все ще наражаються на значні перешкоди

¹ Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/83794>.

* Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – аналітичний центр ЄС, створений за ініціативи Євросоюзу та Організації економічного співробітництва та розвитку щодо підтримки покращання управління і менеджменту в країнах Центральної і Східної Європи.

на шляху до забезпечення ефективного нагляду. ...Розбудова ефективної функції внутрішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів вимагає... розвитку та оновлення відповідних функціональних повноважень ДФІУ, а також посилення незалежності РПУ”¹.

Періодичні оцінки (у 2006, 2007, 2010 рр.)² стану державного управління за базовими показниками SIGMA також засвідчують необхідність приведення “положень нового бюджетного кодексу, що стосуються фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту, у відповідність з міжнародними та європейськими визначеннями”³.

В європейських країнах органи державної влади від імені своїх громадян і бізнесу збирають і витрачають кошти, які здебільшого мають назву “кошти платників податків”. Відповідно платники податків мають право отримати гарантії того, що органи влади належним чином управляють їх ресурсами. Саме такі *гарантії*, або *впевненість* у дотриманні бюджету – збалансованості доходів та видатків, а також їх законності, економічності та ефективності, має забезпечувати сучасна система державного управління і фінансового контролю будь-якої, зокрема європейської, країни⁴.

Європейська модель ДВФК базується на *відповідальності керівника* і складається з трьох складових – *фінансового управління і контролю* (далі – ФУК), *внутрішнього аудиту* та *їх гармонізації на центральному рівні*. Найбільша увага в цій моделі приділяється процедурам попереднього і поточного контролю, що виконується усіма фахівцями органу і спрямований на вивчення причин виникнення порушень та їх попередження. Подальший контроль здійснюється вищими органами

¹ Україна: звіт з ефективності управління державними фінансами : проект станом на 11 квітня 2012 р. [Неофіційний переклад] / Світовий банк. – С. 14, 57–58.

² Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року / SIGMA. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с.; Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання SIGMA. Доповнення. Лютий 2007 р. // Інф. бюл. Центр. спр. інст. роз. держ. служби “Бюрократ”. – 2007. – № 8–9 (43–44). – С. 1–6; Оцінка системи державного фінансування в Україні. Липень 2010 року : проект звіту / SIGMA. – 70 с.

³ Оцінка системи державного фінансування в Україні. Липень 2010 року : проект звіту / SIGMA. – 70 с.

⁴ Внутрішній контроль у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, Я. ван Тайнен та ін. – К. : Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – С. 7–8.

фінансового контролю (ВОФК) та урядовими органами у формі аудиту процедур, що оцінює якість системи внутрішнього контролю (СВК).

Отже, принципи європейської моделі контролю пріоритетні при побудові належних систем ФУК для всіх членів ЄС і країн-кандидатів, незалежно від факту отримання чи вкладання коштів. Запровадження цих принципів є передумовою для розвитку внутрішнього контролю у державному секторі країн у напрямі зміщення акцентів від фінансового контролю до ширшого управлінського контролю та управлінської підзвітності.

Саме керівник, за вимогами БКУ, несе персональну відповідальність за функціонування належної СВК та здійснення внутрішнього аудиту у відповідному органі (організації, установі).

Незважаючи на те, що новою редакцією ст. 26 БКУ чіткіше визначено персональну відповідальність керівників усіх рівнів за запровадження та ефективне функціонування базових компонентів європейської моделі – *внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту*, вітчизняні керівники не змінили уявлення про власну персональну відповідальність за прийняті ними управлінські рішення.

На відміну від України, де поняття відповідальності традиційно тлумачать як покарання за допущені порушення, в Європі під нею розуміється відповідальність за те, що установа досягає належного рівня економії, ефективності й результативності відповідно до визначених нею завдань. Це означає, що СВК працює згідно з цими принципами (тобто забезпечено відповідний рівень бухгалтерського обліку, достовірно оцінено вартість процесів, правильно визначено цілі та створено систему контролю на основі ризиків), установою забезпечується достовірність фінансової, статистичної і управлінської звітності та виконуються встановлені законодавством і керівництвом норми й правила.

Беззаперечним правилом для країн ЄС вже давно стало те, що основним елементом системи управління у державному секторі є *внутрішній контроль* як функція керівників, відповідальних за діяльність конкретного органу (організації, установи), у найбільш економний, ефективний та результативний спосіб, а відтак і за прийняті ними управлінські рішення.

Отже, внутрішній контроль – не разова подія, а постійний управлінський процес, який охоплює всі операції кожної структурної одиниці та установи загалом. При цьому він повинен забезпечувати визначення й аналіз ризиків діяльності установи з метою їх попередження чи обмеження.

В Україні під терміном “контроль” традиційно розуміється ревізійна діяльність, тобто виключно “виявляючі” фіскальні заходи, а внутрішній контроль ототожнюється з контрольно-ревізійною роботою. Контроль сприймається відокремлено від управління, тобто не як частина обов’язків і відповідальності керівника за ефективне управління державними ресурсами під час діяльності очолюваних ними органів. Деякі керівники помилково вважають, що контроль – справа ревізорів, хоча фактично у СВК повинні бути задіяні всі підрозділи з основної функціональної діяльності, бухгалтерські, планові, економічні, фінансові, юридичні та інші підрозділи органу державного сектору. Саме тому, замість персональної відповідальності керівника та його зацікавленості у побудові надійної СВК у системі органу, маємо приклади відсторонення керівників від цієї діяльності та перекладання окремих функцій на головних бухгалтерів, ревізорів та ін.¹

В Україні обізнаність керівників і персоналу з процедурами внутрішнього контролю, методологією оцінки ризиків та управління ними перебуває на початковому рівні. Поширення і застосування цих знань та досвіду починаються з менеджерів середнього рівня, а не з вищого керівництва, як вимагає сучасне державне управління в країнах ЄС. До того ж загалом ідеологічно в Україні нові реформи сприймаються повільно, без особливого бажання і переважно розглядаються як “нав’язування” чужого.

Взагалі більшість державних органів не може чітко сформулювати мету діяльності, якої намагається досягти. Хоча в сучасних умовах для забезпечення належного управління державними фінансами недостатньо дотримуватися законів, необхідно правильно поставити мету і досягти її в найбільш економічний, ефективний та результативний спосіб.

В Україні дуже слабким є зв’язок між цілями та результатами, заходами і ресурсами. А такий важливий компонент СВК, як управління ризиками, малорозвинутий і на практиці взагалі не застосовується.

Особливо це стосується установ та організацій бюджетної сфери, у більшості з яких цей процес не систематизований та не має постійного характеру (безперервний процес визначення (складання переліку) ризиків діяльності та життя заходів щодо їх недопущення чи обмеження); у кращому випадку використовують окремі його елементи лише одно-

¹ Дослідження механізму запровадження європейської моделі управління ризиками, як складової державного внутрішнього фінансового контролю : звіт про НДР / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка ; кер. І. К. Дрозд ; вик.: І. О. Лютий та ін. – К., 2010. – С. 41–42.

разово. Керівники органів, організацій та установ практично не приділяють уваги цьому компоненту СВК. В органах державного сектору на постійній основі не визначають ризики діяльності, не складають їх переліки та не здійснюють управління ними, тобто не вживають заходи, спрямовані на недопущення чи обмеження ризиків.

За прийнятим у країнах ЄС підходом, *внутрішній аудит* – це “дах”, який захищає “будинок” ДВФК від зовнішнього фіскального контролю¹. Децентралізовані підрозділи внутрішнього аудиту допомагають керівнику в досягненні поставленої перед установою мети, використовуючи систематизований і послідовний підхід до оцінки та підвищення ефективності СВК.

В Україні на законодавчому рівні немає аналогів поняттю “внутрішній аудит”, окрім БКУ, де наведено його визначення як діяльності підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямованої на вдосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю².

Порівнюючи стан запровадження функції внутрішнього аудиту в Україні з кращим світовим і європейським досвідом її застосування у державному секторі, можна зазначити, що утворення підрозділів внутрішнього аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ (установах)) супроводжується певними труднощами організаційного та методологічного характеру.

Так, на виконання Постанови № 1001³ утворення цих підрозділів мало відбутися з 1 січня 2012 р. шляхом реорганізації контрольно-реві-

¹ Внутрішній контроль у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андрєєв, О. О. Чечуліна, Я. ван Тайнен та ін. – К. : Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – С. 11.

² Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

³ Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 75. – Ст. 2799.

зійних підрозділів, що здійснювали свою діяльність у системі ЦОВВ згідно з актом Кабінету Міністрів України¹.

Станом на 31 грудня 2012 р., за даними звіту ДФІУ², в усіх 76 ЦОВВ, утворених відповідно до указу Президента³, створено підрозділи внутрішнього аудиту (або введено відповідну посаду чи покладено виконання обов'язків на посадову особу). Водночас згідно зі звітом, керівниками 17 ЦОВВ (або 22 %) фактично не забезпечено діяльність новоутворених підрозділів внутрішнього аудиту, як передбачено БКУ та Постановою № 1001, і лише формально виконано вимоги цих нормативних актів щодо утворення відповідного підрозділу або штатної одиниці. Як наслідок, цими ЦОВВ у 2012 р. не було проведено жодного аудиторського дослідження, не розроблено внутрішніх документів з внутрішнього аудиту. У 12 з названих ЦОВВ створені посади дотепер залишаються вакантними, а в інших – їх заміщено особами, кваліфікація яких не відповідає вимогам Постанови № 1001 та відповідно не дає змоги повноцінно забезпечити реалізацію функції внутрішнього аудиту. На сьогодні міністрами та керівниками інших ЦОВВ утворено штатну чисельність державних внутрішніх аудиторів у 1756 осіб, а фактично працюють 1447 осіб (82 %), тобто 18 % посад вакантні.

Основними причинами незаповнення штатної чисельності, за даними ДФІУ, є гострий дефіцит кваліфікованих кадрів у сфері внутрішнього аудиту у вітчизняних державних органах та відсутність мотивації щодо залучення фахівців до нової професії “державний внутрішній аудитор”. Крім того, організаційна незавершеність процесу утворення нових ЦОВВ та реорганізація контрольно-ревізійних підрозділів у підрозділи внутрішнього аудиту (на початку 2012 р.) призвели до того, що в окремих ЦОВВ (установах), незважаючи на збільшення функціонального навантаження, чисельність внутрішніх аудиторів скоротилася. Співвідношення чисельності внутрішніх аудиторів з кількістю підконтрольних об'єктів у цих ЦОВВ “не в змозі забезпечити систематичного внутріш-

¹ Про проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 № 2 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 1. – Ст. 20.

² Звіт про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2012 рік / Державна фінансова інспекція України. – 2012. – С. 22.

³ Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

нього аудиту та вплинути на стан фінансово-бюджетної дисципліни галузі”¹.

Здійснюваний контроль-ревізійними підрозділами, до їх реорганізації, фінансовий інспекційний контроль за фактом (подальший контроль), об’єкт якого становили трансакції, не був тотожним внутрішньому аудиту, що проводиться згідно з нормами і правилами ЄС. Адже інспекційні перевірки не спрямовані на оцінювання результатів, досягнутих в управлінні державними ресурсами, а передбачають тільки виявлення правопорушень і притягнення до відповідальності осіб, винних у їх вчиненні. Досліджуючи діяльність органів (організацій, установ) за окремими її питаннями (на певних етапах), інспекційні підрозділи не зосереджуються на вивченні причин виникнення порушень, їх попередженні та наслідках, не проводять оцінювання стану фінансового управління. А це є лише частиною внутрішнього контролю за європейською концепцією ДВФК. Водночас внутрішній аудит покликаний оцінювати всі аспекти діяльності органів державного сектору і заходи, що здійснюються їх керівниками для забезпечення ефективного функціонування підрозділів внутрішнього аудиту (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до поставленої мети, виконання завдань, планів)².

Отже, діяльність децентралізованих інспекційних підрозділів системи виконавчої влади слід модернізувати шляхом зміщення акценту в їх роботі з подальшого (ретроспективного) контролю на попередній і поточний контроль.

Внаслідок такої модернізації за новоствореними підрозділами внутрішнього аудиту, реорганізованими з контроль-ревізійних підрозділів, поряд із основними функціями внутрішнього аудиту закріплено виконання фінансового аудиту та аудиту відповідності. Таким чином, інспектування не вилучено з концепції ДВФК, оскільки воно є частиною системи ФУК та належить до відповідальності керівника ЦОВВ (установи).

¹ Звіт про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2012 рік / Державна фінансова інспекція України. – 2012. – С. 22–23.

² Розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю : звіт про НДР (проміжн.) : Тема етапу 3 “Концептуальні засади діяльності інституцій в системі державного внутрішнього фінансового контролю” / ДННУ “Академія фінансового управління”. НДФІ ; кер. І. Ю. Чумакова ; вик. : О. О. Чечуліна та ін. – К., 2011. – С. 132–134.

На практиці виконання підрозділами внутрішнього аудиту ЦОВВ (установ) фінансового аудиту й аудиту відповідності фактично зводиться до проведення ревізій з елементами аудиту, що передбачає складання аудиторського звіту з висновками замість акта ревізії, а аудит ефективності майже не здійснюється.

Узагальнюючи кращий світовий і європейський досвід, зазначимо, що вирішальним фактором для прийняття рішення внутрішнім аудитором стосовно проведення фінансового аудиту та аудиту відповідності є визначений (оцінений) рівень ризику за кожним завданням (функцією, операцією, процесом, програмою). Саме ґрунтуючись на ризик-орієнтованому підході, внутрішні аудитори мають здійснювати і оцінки законності та правильності фінансових рішень (під час проведення фінансового аудиту та аудиту відповідності), і дослідження їх економності, ефективності та результативності (під час аудиту ефективності).

Остаточну оцінку якості досягнення органом державного сектору трьох “Е” (економності, ефективності та результативності) має здійснювати внутрішній аудитор під час аудиту ефективності, але за умови отримання ним негативного висновку за результатами фінансового аудиту чи аудиту відповідності та наявності розпорядчого документа керівника органу.

За досвідом країн, що мають багаторічну практику застосування функції внутрішнього аудиту в державному секторі, аудит (у тому числі внутрішній) відрізняється від ревізії не тільки формою підсумкових документів, а й метою, предметом, застосовуваними методами, методологією тощо.

Україна робить лише перші кроки на шляху запровадження такої функції, тому питання методології та організації проведення фінансового аудиту, аудиту відповідності й аудиту ефективності розкриті у прийнятих нормативно-правових документах недостатньо. Ці питання лише рамково прописані у Стандартах внутрішнього аудиту¹, які визначають єдині підходи до організації та проведення внутрішнього аудиту, підготовки аудиторських звітів, висновків та рекомендацій у ЦОВВ (установах), оцінки якості такого аудиту.

Незважаючи на позитивні риси (сучасність, чіткість, комплексність), ці стандарти, мають вразливі зони, які потребують деталізації у вигляді додаткових методичних рекомендацій, посібників тощо.

¹ Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

У такій ситуації способом вирішення проблеми формування методичного забезпечення фінансового аудиту й аудиту відповідності пропонується застосування державними внутрішніми аудиторами наявних методичних рекомендацій щодо проведення інспектування органами ДФІУ¹, за умови їх доопрацювання у напрямі деталізації елементів аудиту, що стосуються зокрема: визначення рівня суттєвості та її аналіз аудитором; формалізації та оцінки ризиків викривлення фінансової інформації; застосування методів аналізу даних, тестування систем та опитування і анкетування під час аудиту; підготовки звітів про результати аудиту з основними спостереженнями, знахідками, висновками і рекомендаціями аудитора для вдосконалення системи управління в органі державного сектору.

Аудит ефективності, на відміну від фінансового аудиту й аудиту відповідності, для новостворених підрозділів внутрішнього аудиту є принципово новим видом діяльності. Тому його запровадження особливо потребує напрацювання методичних рекомендацій.

З огляду на недосконалість і недостатню розробленість методологічного забезпечення внутрішнього аудиту, що здійснюється в системі ЦОВВ, та відсутність практичного досвіду і навичок у працівників новостворених підрозділів, інноваційним механізмом можуть бути методичні рекомендації щодо проведення аудиту ефективності, сформульовані у контексті завдань, які повинні вирішувати державні внутрішні аудитори, відповідно до вимог Постанови № 1001.

Необхідність розроблення науково обґрунтованих пропозицій у напрямі розвитку методології й організації внутрішнього аудиту набуває особливої актуальності в контексті його застосування в межах реалізації антикорупційної політики на рівні ЦОВВ.

Аудит як інструмент оцінювання якості наданих ЦОВВ (установою) адміністративних послуг може бути застосований для оцінення дій державних службовців і під час проведення адміністративного аудиту.

Необхідність розвитку адміністративного аудиту на урядовому рівні та його запровадження в контрольно-ревізійну діяльність органів ДФІУ

¹ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення інспектування органами Державної фінансової інспекції України : наказ Державної фінансової інспекції України від 14.12.2011 № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/metodichni-rekomendaciyi-shodo-zdiisnennja-inspektuvannja-or-doc87927.html>.

підтверджено на липневому розширеному засіданні Колегії ДФІУ. Голова Держфінінспекції України П. Андреев у своєму виступі на цьому засіданні наголосив на тому, що запровадження адміністративного аудиту необхідне “для подальшого вдосконалення та покращення ефективності здійснюваної контрольної-ревізійної діяльності” очолюваного ним органу. На його думку, у зв'язку з цим потрібно “...вносити зміни до Положення про Державну фінансову інспекцію України і відповідних законодавчих актів, щоб Держфінінспекція могла контролювати і давати оцінку діям державних службовців на їхніх робочих місцях”¹.

Інноваційними механізмами запровадження у контрольній-ревізійній діяльності органів ДФІУ адміністративного аудиту будуть заходи щодо:

- подальшого розвитку відповідних функціональних повноважень органів ДФІУ в проведенні такого аудиту;
- удосконалення нормативно-правового і методологічного забезпечення централізованого державного фінансового аудиту в умовах запровадження адміністративного аудиту в практичну діяльність органів ДФІУ.

Головну роль у реалізації запропонованих інноваційних механізмів має відігравати Міністерство фінансів України. Як головний орган у системі ЦОВВ, що виконує функції з формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері ДФК, Міністерство має стати лідером у сфері розвитку методології ДВФК, його складових (внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту), а також централізованого зовнішнього урядового контролю загалом. Як засвідчує кращий європейський досвід², від активної позиції Міністерства в цій сфері у подальшому залежатиме ефективність функціонування системи ДФК.

Реформування вітчизняної системи ДФК і переорієнтація управління державними фінансами в Україні на принципи та стандарти ЄС неможливі без зміни пріоритетів й ідеології у підходах до роботи чиновників як в апараті Міністерства фінансів України, так і в органах державного сектору. На сьогодні це має бути одним із ключових завдань під час формування інноваційних механізмів розвитку системи ДФК та їх застосування з метою реформування цієї системи в Україні.

¹ Хомин О. Колегія ДФІУ: піврічні підсумки / О. Хомин // Фінансовий контроль. – 2012. – № 8 (79). – С. 5.

² Конинг Р. П. Дж., де. Государственный внутренний финансовый контроль / Р. П. Дж. де Конинг ; пер. с англ. Р. Рудницкой. – Словения, 2007. – С. 73.

10.2. ЗАПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА, ОСНОВАНОЇ НА УПРАВЛІННІ РИЗИКАМИ

Починаючи з 2005 р., основні зусилля уряду України спрямовувалися на вдосконалення системи державного управління та приведення її у відповідність до міжнародних та європейських стандартів. Це також стосується внутрішнього контролю як складової системи державного внутрішнього фінансового контролю.

В Україні сутність внутрішнього контролю законодавчо визначено в ст. 26 Бюджетного кодексу України¹ від 08.07.2010 № 2456-VI та Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю² (далі – Концепція). Відповідно до цих нормативних документів внутрішній контроль – це комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ. Отже, внутрішній контроль – це управлінський контроль, що допомагає керівництву в управлінні та виконанні завдань на постійній основі, а також надає можливість викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності й результативності діяльності та зниження витрат.

Керівник несе загальну відповідальність за розроблення, формалізацію, впровадження та моніторинг системи внутрішнього контролю (далі – СВК), яка не може бути ним делегована. Водночас внутрішній контроль повинен охоплювати всю діяльність організації, тому її організаційно-функціональна структура має забезпечити розподіл повноважень та відповідальності між керівниками нижчих рівнів та окремими працівниками установи.

Кожен працівник відіграє важливу роль у забезпеченні дієвості внутрішнього контролю. З цією метою функції та відповідальність персоналу повинні бути чітко визначені та доведені до кожного працівника в їх

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

² Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>.

посадових інструкціях. Це також забезпечує можливість кожного бути відповідальним за належне функціонування СВК.

Важливою складовою цілісної СВК є підрозділ внутрішнього аудиту. Але вітчизняні середовище і традиції у сфері державного управління вимагають від внутрішнього аудитора, крім реалізації традиційних для нього функцій підтримки й посилення, пов'язаних з оцінкою відповідності та наданням керівникові рекомендацій щодо вдосконалення структури і результативності СВК, також надання йому допомоги у побудові такої системи на етапі її становлення.

При цьому внутрішній аудитор не може і не повинен підміняти собою потужну СВК чи самостійно розробляти технологічні регламенти реалізації функцій. До функцій внутрішнього аудитора, пов'язаних із побудовою СВК, слід віднести: 1) чіткий розподіл обов'язків, повноважень щодо підготовки технологічних регламентів між структурними підрозділами і посадовими особами органу; 2) узагальнення, аналіз, систематизацію й формалізацію отриманої від них інформації.

За оцінкою міжнародних експертів, більшість механізмів за допомогою яких необхідно удосконалювати СВК в Україні, на практиці фактично не використовуються або використовуються недостатньо, у тому числі через відсутність нормативного підґрунтя для їх запровадження. Зокрема, йдеться про один із важливих компонентів СВК – управління ризиками, який є особливим підходом до державного управління і полягає в передбаченні та зменшенні негативних наслідків, невизначеності очікуваних результатів у діяльності органів державного сектору, а отже, і держави.

Слід зауважити, що у сучасному вітчизняному законодавстві немає загального визначення терміна “управління ризиками” як складової системи ДВФК. Лише частково цьому поняттю приділено увагу в Концепції. Також різні відомчі нормативні документи державних органів містять визначення цього поняття, проте вони є специфічними, “вузькими” і притаманними діяльності відповідного органу, та, головне, вони не розкривають сутності терміна “управління ризиками” у світлі реформування системи ДВФК в Україні.

Взагалі донедавна поняття “ризик”, “оцінка ризиків”, “управління ризиками” та все, що з цим пов'язано, не застосовувались у практичній діяльності державних органів. Лише останнім часом цей підхід до управління набув розвитку, особливо після фінансової кризи, яка виразно позначила всю гостроту незадовільного економічного стану в Україні.

Утім, на сьогодні європейський механізм управління ризиками в діяльності органів виконавчої влади розвивається повільно. Державні ін-

ституції, через властиві їм особливості діяльності, по-різному оцінили актуальність вивчення ризиків, причин їх виникнення і методів управління ними. Тому назріла необхідність наукового обґрунтування дієвої концепції управління ризиками в державному секторі, розроблення відповідного методологічного підґрунтя для ухвалення практичних рішень, а також переведення наукового доробку з цього напрямку в практичну площину й адаптації наявних міжнародних теоретичних напрацювань у сфері управління ризиками до середовища, в якому воно застосовуватиметься (зокрема, притаманних державному сектору звичних понять і термінів та властивих йому умов діяльності).

У міжнародній практиці управління ризиками існує як окремий напрям/функція управління теж не так давно (менше 10 років). Проте в європейських країнах йому приділяється пильна увага, особливо після низки корпоративних скандалів і банкрутств найбільших світових компаній (Enron, Worldcom, Parmalat), спричинених встановленням фактів підготовки недостовірної фінансової звітності і, відповідно, неефективною СВК у цих компаніях.

У 2001 р. Комітет спонсорських організацій Комісії Тредвея (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO) спільно з компанією “PriceWaterHouseCoopers” ініціювали розроблення Моделі COSO II “Концептуальні основи управління ризиками” (Enterprise Risk Management – Integrated Framework), більш відомої під назвою COSO-ERM.

Модель COSO-ERM (2004 р.) є вдосконаленою версією Моделі COSO I “Концептуальні основи внутрішнього контролю” (1992/1994 рр.), якою встановлено основні принципи і концепції управління ризиками організації, загальну термінологію, чіткі вказівки і рекомендації з побудови й оцінки системи управління ризиками та її подальшого удосконалення. Внаслідок доопрацювання, компонент “оцінка ризиків” за Моделлю COSO I* у Моделі COSO-ERM був поділений на три – “ідентифікація ризиків”, “оцінка ризиків” та “способи реагування на ризики”.

Стандарти внутрішнього контролю COSO** можуть використовуватись і керівниками приватних підприємств й урядових інституцій для побудови СВК, і аудиторам (зовнішніми і внутрішніми) як інструмент для оцінки внутрішнього контролю.

* Модель COSO I містить п’ять взаємозалежних компонентів: середовище контролю, оцінка ризиків, заходи контролю, інформація та комунікація, моніторинг.

** Загальновизнана назва моделей COSO I та COSO II (або COSO-ERM).

Запозичені до сучасної моделі ДВФК підходи COSO значно підвищують якість і ефективність СВК у державних органах, що гарантує позитивні зрушення в якомога більш економний, ефективний та результативний спосіб. Відтак, на них базуються чинні на сьогодні стандарти та вказівки щодо організації СВК у державному секторі, розроблені Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) та Інститутом внутрішніх аудиторів (IBA).

Основним акцентом управління ризиками, описаного у Моделі COSO-ERM, є надання керівнику рекомендацій щодо необхідності визначення переліку подій (ризиків), які можуть впливати на досягнення стратегічних та операційних цілей установи. Тому Модель COSO-ERM може розглядатись як злиття управління ризиками та внутрішнього контролю.

Управління ризиками як складова СВК, що здійснюється керівниками всіх рівнів та іншими співробітниками організації, починається при розробленні стратегії розвитку організації та охоплює всю її діяльність. Цей процес спрямований на визначення подій, які можуть впливати на організацію й управління, та ризиків, пов'язаних із цими подіями. Відповідно, управління ризиками фокусується безпосередньо на наданні достатньої гарантії досягнення мети організації та здійснення контролю за тим, щоб не були перевищені ризикові межі організації.

Аналізуючи Моделі COSO-ERM та COSO I можна говорити, що процес управління ризиками відіграє важливу роль у формуванні якісної та ефективної СВК. Він є більш новим і досконалим підходом до організації діяльності установи, бо охоплює всі процеси в організації, підвищуючи їх ефективність і результативність. Натомість внутрішній контроль є лише частиною процесу управління організацією для досягнення нею поставленої мети (цілей) та дає змогу своєчасно реагувати на зміни середовища.

Процес управління ризиками охоплює ширший діапазон цілей організації, які поділяються на чотири категорії: стратегічні цілі (цілі високого рівня, співвіднесені з місією/баченням організації); операційні цілі (ефективне і результативне використання ресурсів); цілі у сфері підготовки звітності (достовірність звітності, і не тільки фінансової); цілі у сфері дотримання законодавства (дотримання нормативно-правових актів, як внутрішніх, так і зовнішніх) (рис. 10.2).

Зазначена класифікація цілей дає змогу концентруватися на окремих аспектах управління ризиками організації після окреслення місії (бачення, вектора) її діяльності, встановлення стратегічної мети, обрання стратегії діяльності та відповідних операційних цілей. Ці різні, але взаємопов'язані категорії цілей (виокремлена ціль може потрапляти більше

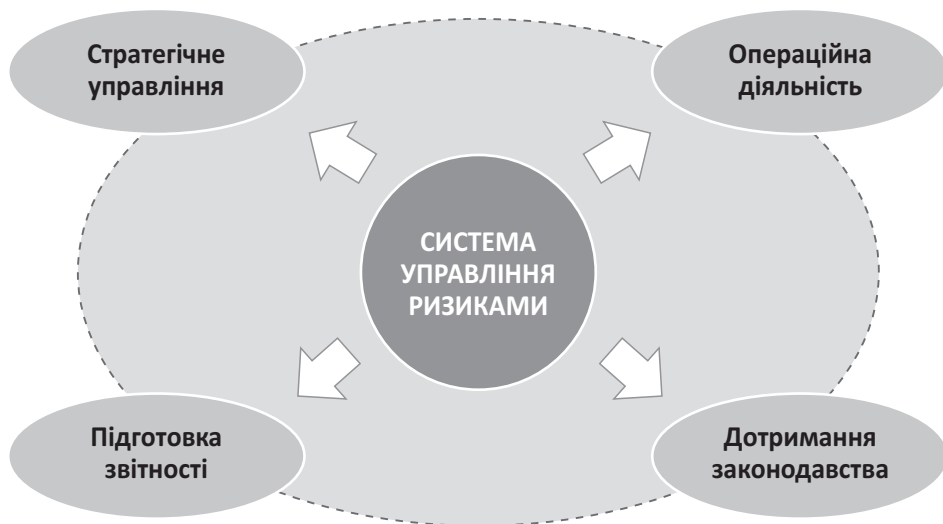


Рис. 10.2. Межі дії процесу управління ризиками

Складено автором.

ніж в одну категорію) відповідають різним завданням організації та можуть входити до сфери прямих обов'язків різних керівників. Це також дає змогу виявляти відмінність між очікуваними результатами за різними категоріями цілей.

Модель COSO I містить п'ять взаємопов'язаних компонентів СВК, а Модель COSO-ERM розглядає процес управління ризиками організації за вісім'ю взаємопов'язаними компонентами. Це передбачає ширший спектр засобів реагування на ризик. Компоненти процесу управління ризиками: внутрішнє середовище; постановка цілей; визначення подій; оцінка ризиків; реагування на ризик; засоби контролю; інформація і комунікації; моніторинг.

Першим кроком, який необхідно зробити, починаючи діяльність із налагодження в установі СВК, відповідно до Моделі COSO-ERM, має бути оцінювання наявного внутрішнього середовища. Його результати дають можливість керівництву в легший спосіб зрозуміти структуру, напрями діяльності установи та визначити ризикові сфери, а також запропонувати способи управління ними.

На цьому етапі слід поділити всю діяльність установи, відповідно до визначених для неї завдань і функцій, на окремі процеси (технологічні/функціональні, адміністративні, фінансово-господарські), а ті, у свою чергу, на операції. Реалізація цих процесів та операцій забезпечується

структурними підрозділами та працівниками установи згідно з встановленими повноваженнями та відповідальністю.

На рівні установи СВК і, зокрема, функції, процеси та операції мають бути описані у внутрішніх документах – інструкціях, адміністративних регламентах, технологічних картах тощо.

Розроблені установою зазначені документи повинні допомогти їй керівнику налагодити цілеспрямоване, ефективне, раціональне та економічне управління її діяльністю, чітко визначити індивідуальну відповідальність працівників установи, забезпечити попередження, усунення або мінімізацію ризиків, які негативно впливають на здатність структурних підрозділів та працівників установи виконувати відповідні функції, процеси, операції, а також запровадити новітні підходи та принципи, що відповідають міжнародним стандартам у сфері внутрішнього контролю.

Кінцевим результатом цього етапу буде перелік процесів, згрупованих за категоріями.

Паралельно з описом основних процесів і операцій слід оцінити основні елементи внутрішнього середовища установи: організаційну структуру (розподіл функціональних обов'язків, повноважень); прийняті принципи та правила управління персоналом; рівень порядності, етичних цінностей та стан підтримки компетентності; якість наявних процедур внутрішнього контролю; ставлення керівництва установи та персоналу до управління ризиками, межі ризиків, допустимі/прийнятні для установи.

Управління ризиками є цілісним процесом, що передбачає необхідність розгляду загального “портфеля ризиків” – ризиків, які супроводжують діяльність організації та відіграють найсуттєвішу роль у загальній сукупності ризиків організації. Управління ризиками розглядається з точки зору поняття ризикових меж та допустимого рівня ризику. Діяльність у межах допустимого ризику надає керівництву вищий рівень впевненості в досягненні організацією своїх цілей.

Міжнародні методологічні засади управління ризиками, результати вітчизняних і зарубіжних наукових досліджень, норми чинного законодавства у сфері реформування ДВФК та сучасна європейська практика дають змогу сформувати чітку систему принципів управління ризиками в СВК для державного сектору економіки в Україні.

1. Рішення, пов'язане з ризиком, має відповідати основним принципам сучасної моделі державного внутрішнього фінансового контролю та розглядатись як відповідальність керівників не лише за рівень дотри-

мання законодавства, а й чіткість визначення мети (цілей) діяльності, якої вони намагаються досягнути. Цілі встановлюються на різних рівнях організації, утворюючи так звану ієрархію цілей (рис. 10.3).



Рис. 10.3. Ієрархія цілей діяльності організації

Складено автором.

Мета діяльності визначає загалом те, чого прагне досягнути установа*. З огляду на це, керівництво визначає стратегічні цілі, розробляє план дій та формулює відповідні операційні цілі. Мета діяльності установи є достатньо незмінним поняттям, тоді як стратегічні цілі, план дій/заходів і операційні цілі є динамічнішими, а тому мають переглядатися та пристосовуватися до зовнішніх і внутрішніх умов. Важливо забезпечити співвідношення стратегічних і операційних цілей з метою діяльності установи.

Стратегічні цілі є завданнями вищого порядку, виконання яких сприяє меті діяльності установи. Керівництво визначає стратегічні цілі й формулює стратегію, на основі чого розробляються операційні цілі. Цілі наступних рівнів мають сприйматись як підцілі, що в сукупності забезпечують реалізацію загальних стратегічних цілей установи: операційні цілі стосуються ефективності та результативності операцій установи, включаючи досягнення цілей та захист ресурсів від втрат, відображають середо-

* Наприклад, мета діяльності може бути визначена законом, іншим нормативно-правовим актом, статутними документами, програмою діяльності уряду тощо.

вище, в якому функціонує установа; *цілі щодо звітування* – надійності звітування, як фінансового, так і нефінансового (основною метою є надання керівництву точної і повної інформації про стан реалізації операційних цілей, паралельно – забезпечення всебічного інформування зовнішніх сторін та відповідно прозорості діяльності); *цілі відповідності* – відповідності діяльності нормам законодавства та інших правових актів.

2. Ключовим фактором управління ризиками є розуміння ризику вищим керівництвом організації, висвітлене в розробленій стратегії аналізу ризиків. Стратегія використовується для формального оцінювання та вимірювання ризиків і способів управління ними та, тим самим, забезпечує впевненість керівництва у тому, що вони не завадять досягненню мети (цілей) діяльності організації.

3. Ухвалені для управління ризиками рішення мають базуватися на необхідних обсягах достовірної інформації та ефективних заходах контролю. Сутність заходів полягає у забезпеченні повноти, своєчасності, достовірності та надійності інформації через запровадження необхідних інформаційних систем (у тому числі шляхом розроблення відповідних програмних контрольних модулів, які передбачають перевірку достовірності операцій і допомагають перевірити реальність їх здійснення у зазначений період).

4. Ухвалені для управління ризиками рішення мають враховувати об'єктивні характеристики середовища, в якому організація здійснює свою діяльність: особисту і професійну чесність та етичні цінності керівників і працівників; підтримку компетентності; “верхню тональність” (тобто управлінську філософію та стиль управління); організаційну структуру; політику та практику управління людськими ресурсами.

5. Управління ризиками повинно мати системний характер, тобто: здійснюватися всіма співробітниками; використовуватися при розробленні та формуванні стратегії; застосовуватися суцільно за всією організацією, на кожному її рівні та в кожному підрозділі, що включає аналіз портфеля ризиків на рівні організації; спрямовуватися на визначення подій, які можуть впливати на організацію і на перевищення ризикових меж; надавати керівництву організації розумну гарантію досягнення мети.

6. Управління ризиками має передбачати поточний аналіз ефективності ухвалених рішень і оперативне коригування принципів і методів управління ризиками, що використовуються.

Є декілька етапів управління ризиками, кожний з яких передбачає застосування різних методів управління ризиками. Весь процес управління ризиками відображено на рис. 10.4.

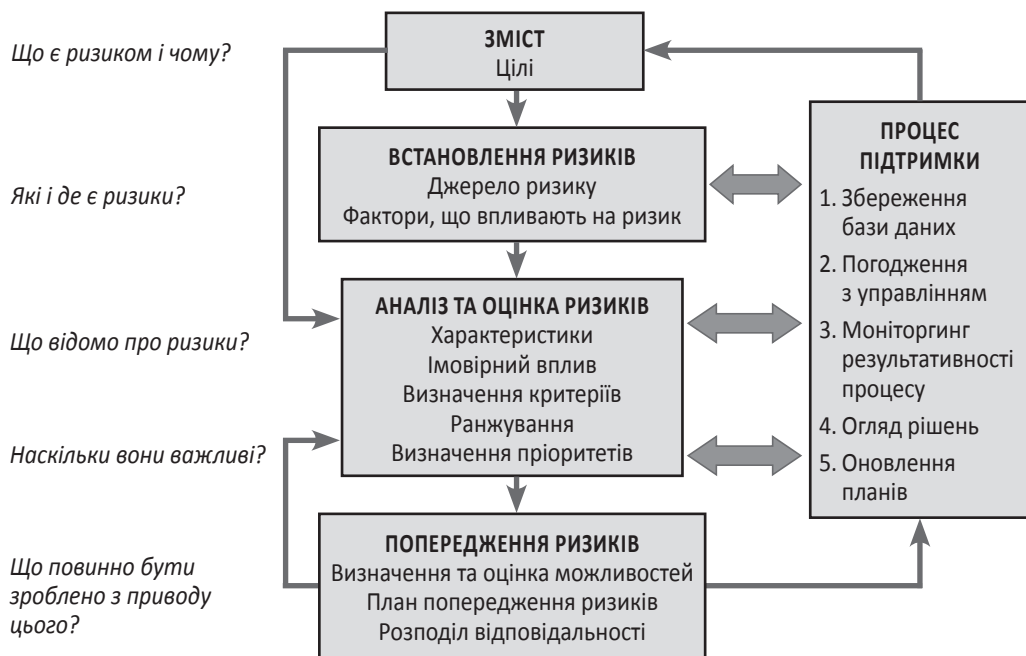


Рис. 10.4. Процес управління ризиками

Складено автором.

Етап “Встановлення змісту цілі управління ризиками” характеризується використанням методів аналізу і прогнозування виявлення можливостей і потреб організації в рамках її стратегії та відповідних поточних планів розвитку організації. Вибір певної стратегії розвитку може зумовити як примноження, так і втрату вкладених коштів.

На другому етапі “Встановлення ризиків” визначаються джерело ризику та фактори, які на нього впливають. Метою цього етапу є встановлення найбільш ризикових сфер діяльності, зосередження наявних ресурсів для управління суттєвішими з них, призначення відповідальних працівників за управління ризиками у конкретних сферах.

Ідентифікація ризиків здійснюється керівником кожного структурного підрозділу установи (або особою, визначеною відповідальною за це) за кожним процесом та операцією, відповідно до функціональних повноважень. *Ідентифіковані ризики доцільно заносити до так званої карти ризиків, форма якої розроблена співробітниками Державної фінансової інспекції України.*

Етап “Аналіз та оцінка ризиків” базовий, оскільки дає змогу сформулювати подальшу стратегію управління ризиками, яка є формальною оцінкою і вимірюванням ризиків та ризикових стратегій, що підтримує організаційні цілі. Визначення стратегії аналізу ризиків забезпечує відповідну управлінську реакцію на ризики і визначає недоліки та вдосконалення, необхідні в цій стратегії, організаційній структурі, штаті (проведення необхідних навчань з метою набуття відповідного досвіду) тощо.

Однією з основних цілей проведення аналізу та оцінювання ризиків є інформування керівництва щодо ризикових сфер, у яких мають бути вжиті заходи для попередження чи обмеження таких ризиків, а також визначення пріоритетності цих заходів.

Ризики аналізують за допомогою адаптованих двох інструментів – перегляду та самооцінки ризиків. Ці два підходи не виключають один одного, навпаки, їх поєднання є бажаним і забезпечує одночасне покриття організації в цілому та розподіл ризиків за різними заходами.

Аналіз і оцінка ризиків – не одноразова діяльність, а тривалий постійний процес, з використанням методів якісного і кількісного аналізу, методів збору наявної і нової інформації, моделювання діяльності організації, статистичних методів.

Отже, методологія оцінювання ризиків може бути кількісною та якісною, базуватися на об’єктивних і на суб’єктивних методах.

Завданням якісного аналізу є виявлення джерел і причин ризику, етапів і робіт, при виконанні яких виникає ризик, тобто: визначення потенційних зон ризику; виявлення ризиків, супутніх діяльності організації; прогнозування практичних вигід і можливих негативних наслідків прояву виявлених ризиків.

При якісному аналізі застосовують такі методи: 1) базований на аналізі наявної інформації; 2) збору нової інформації; 3) моделювання діяльності організації; 4) підсумкових результатів якісного аналізу ризику. Підсумкові результати якісного аналізу ризику, у свою чергу, слугують початковою інформацією для проведення кількісного аналізу, де обчислюються числові значення ймовірності настання ризикових подій і обсягів зумовлених ними збитків або вигід.

Розглядаючи всю сукупність методів кількісного аналізу ризиків, можна говорити, що застосування конкретного методу залежить від безлічі чинників: для кожного типу проаналізованого та оціненого ризику є свої методи аналізу і конкретні особливості їх реалізації; для аналізу та оцінки ризиків істотною роль відіграють обсяг і якість початкових

даних; при аналізі та оцінці ризиків принципово важливо враховувати динаміку показників, що впливають на рівень ризику; при виборі методів аналізу не тільки слід брати до уваги глибину розрахункових даних, а й прогнозувати показники, що впливають на рівень ризику; велике значення мають терміновість і технічні можливості проведення аналізу.

На етапі “Аналіз та оцінка ризиків” проводиться зіставлення ефективності різних методів дії на ризик, що завершується виробленням рішення керівництва про вибір їх оптимального набору.

Оскільки ресурси практично завжди обмежені, метою управління ризиками на етапі їх аналізу та оцінки є досягнення оптимальної відповіді на ризик (або визначення способу реагування на ризик), особливо пріоритетний.

Приймаючи рішення щодо реагування (етап “Попередження ризиків” на рис. 10.4), керівництво повинно брати до уваги: оцінку ймовірності та впливу ризику; витрати, пов’язані з реагуванням на ризик, порівняно з отриманою вигодою від його зменшення; чи не створює відповідь на ризик додаткових ризиків.

Для більшості органів управління державного сектору практично неможливо уникнути або розподілити ризики. Ймовірні умови, за яких керівництво зважається прийняти ризики – коли можливість щось зробити обмежена або потенційні витрати можуть перевищувати отримані вигоди. Але у більшості випадків ризики повинні бути ліквідовані або зменшені до прийняттого рівня шляхом запровадження та підтримання ефективних заходів внутрішнього контролю, у виборі яких основну роль має відігравати оцінка ризиків.

Розглядаючи різні варіанти реакції на ризик, керівництво повинно оцінити, який це справлятиме ефект на ймовірність та вплив, а також те, які ресурси необхідно буде задіяти відносно одержаного ефекту. Оцінювання проводиться з метою вибору найоптимальнішого варіанта відповіді на ризик.

Механізми контролю / заходи контролю як компонент Моделі COSO є відповідними правилами і процедурами, які запроваджуються з метою впливу на ризики та сприяння досягненню цілей установи.

Заходи контролю реалізуються у всій установі, на всіх рівнях та в усіх функціях, процесах і операціях. Оскільки кожна установа (або процес в установі) має власний перелік цілей, різняться й реакції на ризики разом із видами заходів контролю. Навіть якщо дві установи мають однаковий перелік цілей, заходи контролю можуть відрізнитися через визна-

чені установою допустимі межі ризиків та толерантність до певних ризиків з боку керівництва.

Кінцевим результатом побудови СВК є формування *переліку заходів контролю у Плані з реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів*. У цей План доцільно, крім заходів контролю, внести відповідальних виконавців, терміни виконання, а головне – очікувані від їх реалізації результати.

Організація інформаційного та комунікаційного забезпечення як сьомий компонент Моделі COSO-ERM становить систему збору, документування, передання інформації та користування нею для прийняття управлінських рішень. Інформація та комунікація є невід'ємною частиною всіх аспектів СВК.

Для визначення, оцінки та реагування на ризики, і взагалі для досягнення цілей установи необхідна інформація на всіх управлінських рівнях. Інформація, що стосується діяльності установи, використовуватиметься для оцінювання економності, ефективності та результативності операцій.

Керівництво та працівники установи для прийняття рішень, належного здійснення операцій та контролю за ними повинні мати повну, своєчасну, достовірну та доступну інформацію фінансового і нефінансового характеру як про зовнішні, так і про внутрішні події. *Здатність керівників приймати правильні рішення* істотною мірою визначається якістю інформації.

Належна документація СВК установи є важливим внеском у її подальше вдосконалення та основою для оцінки управлінцями процесу контролю.

Форма та масштаби документації визначаються кожною установою самостійно, але для повної картини внутрішнього контролю до неї рекомендується включити: структуру установи, правові підстави її діяльності, внутрішні нормативно-правові акти; мету та основні стратегічні й операційні цілі установи; стратегічний план діяльності установи на період три – п'ять років; для кожної діяльності/функції перелік процесів, операцій та контрольних заходів (з використанням технологічних регламентів, блок-схем і описів); визначені ризики, їх оцінку та запропоновані способи управління ними; опис заходів контролю та відповідальних за кожен захід осіб; ризики, що залишилися після запровадження заходів контролю; опис системи відстеження результатів реалізації контрольних заходів.

Комунікація, або передання інформації, повинна проходити в усіх напрямках та через усі компоненти і структуру установи. Ефективна комунікація має здійснюватись як за вертикаллю (“знизу догори”, тобто від персоналу до керівництва, та “згори донизу” – від керівництва до персоналу), так і за горизонталлю (тобто між усіма функціями процесами та операціями), а також із зовнішніми зацікавленими сторонами.

Здійснення моніторингу СВК та відстежування результатів реалізації контрольних заходів є восьмим, останнім, проте не менш важливим компонентом Моделі COSO-ERM. Моніторинг – це постійний процес проведення оцінки якості функціонування СВК у часі. Інформація про недоліки функціонування внутрішнього контролю повинна надаватися відповідальним особам з метою вжиття керівництвом відповідного рівня необхідних коригувальних дій. Моніторинг має забезпечити адекватне та невідкладне запровадження рекомендацій і пропозицій для усунення наявних та попередження можливих недоліків СВК.

З метою оцінки СВК періодично потрібно організувати її моніторинг. Для найкращого використання ресурсів установи акцент має робитися на аналізі інформації, що стосується “ключових” заходів контролю за “пріоритетними ризиками”.

Для впровадження необхідного рівня моніторингу слід вирішити:

- які заходи контролю піддавати моніторингу;
- які процедури моніторингу застосовувати;
- як часто їх використовувати.

З огляду на це, ефективна система моніторингу передбачає чотири основні кроки (рис. 10.5).

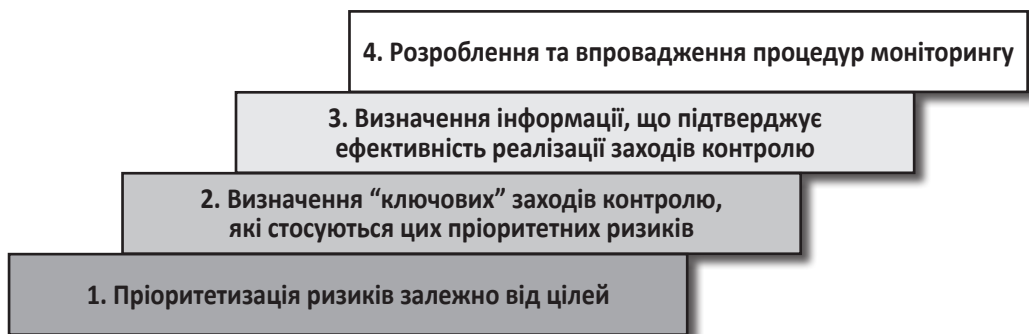


Рис. 10.5. Кроки для запровадження ефективної системи моніторингу в установі

Складено автором.

1. На першому кроці можна використати систему пріоритетності ризиків, визначену при їх оцінюванні відповідно до ймовірності появи та потенційного впливу, або переглянути наявну систему.

2. Наступним кроком є визначення заходів контролю, необхідних для управління пріоритетними ризиками. Визначені ключові заходи допомагають упевнитися в тому, що установа спрямовує ресурси на моніторинг найважливіших ділянок.

3. Далі необхідно визначити інформацію (окремі критерії), яка б дала можливість оцінити відповідність упровадження заходів контролю плану. Ця інформація повинна вказувати на можливість установа невдалих заходів контролю, а також свідчитиме про те, що система внутрішнього контролю функціонує належним чином.

4. Після визначення пріоритетних ризиків, вжиття відповідних заходів контролю, визначення й оцінки необхідної інформації установа розпочинає впровадження процедур моніторингу. Моніторинг передбачає проведення процедур безперервного (поточного) моніторингу та/або окремих оцінок для збору й аналізу інформації, зважаючи на яку можна стверджувати про результативність внутрішнього контролю.

Функція внутрішнього аудиту в певному сенсі відіграє роль моніторингу якості управління ризиками та регулярно виконуваних заходів контролю. Саме тому керівництво може і повинно використовувати функцію внутрішнього аудиту як інструмент моніторингу. При цьому керівники повинні:

- брати до уваги й оцінювати результати аудитів та інших перевірок, включаючи ті, що виявляють недоліки;
- адекватно реагувати на знахідки та рекомендації;
- своєчасно вживати заходи, що коригують порушені аудитором питання.

Фактично визначення заходів моніторингу результатів упровадження процедур контролю є останнім етапом побудови СВК європейського зразка.

Таким чином, інтегрування в українське середовище сучасної моделі управління ризиками за COSO-ERM позитивно вплине на розвиток СВК у державному секторі, зміцнить фінансову дисципліну в державі й стандартизує її до міжнародних норм. Однак ця модель має сприйматися не лише як елемент відповідності міжнародним стандартам, а швидше як новий погляд на забезпечення довгострокової життєздатності органів державного сектору. Це надасть Україні можливість виконати

ключову передумову вступу до Європейського Союзу, що впливає з вимог глави 28 *acquis communautaire*, а саме, побудувати ефективну систему ДВФК.

Запровадивши Концептуальні основи управління ризиками, керівництво органів державного сектору буде здатне виявляти не тільки ймовірні ризики, а й події, які надають потенційні сприятливі можливості, та активно їх використовувати. Процес управління ризиками сприятиме ефективній оцінці загальних потреб організації у ресурсах та раціональнішому їх розподілу і використанню. І, найголовніше, завдяки управлінню ризиками керівництву державних інституцій забезпечуватимуться достатні гарантії щодо досягнення визначеної мети діяльності, тобто того, що діяльність органу здійснюється:

- економно, ефективно та результативно, з дотриманням відповідних етичних принципів;
- згідно із взятими зобов'язаннями;
- відповідно до законів, нормативно-правових актів та інших регулюючих документів;
- із забезпеченням збереження ресурсів від втрат, неефективного витрачання та пошкоджень.

Україні необхідні для впровадження нових механізмів ефективного управління і наявність мотивації на найвищих рівнях керівництва. Відсутність мотивації створює ризик провалу впровадження, що матиме тяжкі наслідки. Тому слід заохочувати усвідомлення вищими керівниками їх обов'язків щодо управління державними витратами і відповідальності за ефективне та результативне надання послуг і здійснення діяльності.

Підхід відповідальності лежить в основі всієї концепції управління ризиками і полягає в усвідомленні кожним співробітником певної відповідальності за управління ризиками діяльності. При цьому повну відповідальність за підтримку такого процесу несе вище керівництво, інші керівники відповідають за дотримання встановлених в організації процедур, норм і правил процесу управління ризиками та забезпечують підтримку філософії організації у сфері управління ризиками, а також сприяють дотриманню показників ризик-апетиту, управляють ризиками в рамках своїх функціональних обов'язків, з урахуванням допустимих для них рівнів ризику.

Для підтримання відповідальності керівника державного органу за впровадження ефективного внутрішнього контролю, базованого на

управлінні ризиками, він має забезпечити розроблення організаційно-правових засад. Такі засади, що становлять систему правил і процедур управління ризиками, пропонується формалізувати у внутрішньому регламенті – Інструкції з внутрішнього контролю.

Структура Інструкції має бути побудована відповідно до загально-визнаної в європейських країнах Моделі COSO-ERM, докладно викладеної автором, та в рамках мети, завдань і функцій, визначених законодавством для установи, й містити такі розділи:

- адміністративні, фінансово-господарські, технологічні та інші процеси, здійснення яких забезпечується структурними підрозділами та працівниками установи відповідно до встановлених повноважень та відповідальності;
- розподіл обов'язків між структурними підрозділами та працівниками, встановлення меж їх відповідальності у рамках функціональних повноважень у процесі прийняття рішень або виконання інших дій;
- контрольні операції, класифіковані за видами контролю (попередній, поточний та подальший), з відповідним їх розподілом між структурними підрозділами установи;
- внутрішні правила та процедури контролю, запроваджені керівництвом для досягнення поставленої мети, які дають змогу визначити якість та ефективність виконання структурними підрозділами та працівниками функцій, процесів та операцій, а також забезпечення максимального охоплення стандартизованими контрольними процедурами всіх аспектів діяльності установи;
- потенційні для установи ризики (з ідентифікацією та класифікацією за категоріями, групами, видами), правила та процедури їх оцінки, способи реакції на них та відповідні заходи, які здійснюються установою в процесі управління ризиками.

10.3. БАЗОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ

У сучасних умовах для забезпечення належного управління державними фінансами вже недостатньо лише дотримуватися законів, необхідно досягати цілей діяльності в найбільш економний, ефективний та результативний спосіб. Ґрунтуючись на цих позиціях та на виконанні завдань, передбачених Планом дій “Україна – ЄС”, в Україні формується дієва система державного внутрішнього фінансового контролю (далі –

ДВФК) відповідно до правил і стандартів ЄС. У контексті здійснюваних реформ одним із напрямів є утворення в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ) підрозділів внутрішнього аудиту.

За останні два роки Україна досить відчутно просунулася на шляху запровадження функції внутрішнього аудиту в системі ЦОВВ. Саме тому сьогодні вже можна сміливо говорити про наявність в Україні цілісної нормативно-правової бази, яка на державному рівні регулює запровадження та функціонування підрозділів внутрішнього аудиту у вітчизняних органах державного та комунального сектору.

Насамперед ідеться про прийняття у 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу України¹, в якій вперше надано принципово нового змісту поняттям “внутрішнього контролю”, “внутрішнього аудиту” та “відповідальності керівника”.

Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”² (далі – Постанова № 1001) та Порядок, затверджений нею, зобов’язують утворити підрозділи внутрішнього аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також у Раді міністрів АР Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях. Крім того, утворення таких підрозділів рекомендовано органам місцевого самоврядування.

У свою чергу, Порядок чітко визначає:

- пропозиції щодо змісту проекту Типового положення про службу внутрішнього аудиту в ЦОВВ/установах;

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

² Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 75. – Ст. 2799.

- систему внутрішнього контролю як об'єкта внутрішнього аудиту;
- механізм утворення підрозділів внутрішнього аудиту та критерії визначення чисельності таких служб – встановлено, що підрозділ внутрішнього аудиту формується як самостійний підрозділ; за рішенням керівника ЦОВВ підрозділи внутрішнього аудиту утворюються в його територіальних органах та бюджетних установах у межах штатної чисельності їх працівників; чисельність відповідних підрозділів визначається з урахуванням:
 - наявності (відсутності) у ЦОВВ територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших ЦОВВ;
 - кількості та обсягів фінансування бюджетних програм, які виконуються розпорядниками бюджетних коштів відповідно до покладених на них функцій;
 - кількості адміністративних послуг, надання яких пов'язане з виконанням ЦОВВ/установами функцій і завдань;
 - кількості контрольно-наглядових функцій; у разі неможливості утворення підрозділу призначається посадова особа, на яку покладаються повноваження щодо проведення внутрішнього аудиту;
- функції, завдання, права та обов'язки внутрішнього аудитора, керівника підрозділу внутрішнього аудиту, а також керівника ЦОВВ у процесі здійснення внутрішнього аудиту;
- підпорядкованість і підзвітність керівника підрозділу внутрішнього аудиту/ внутрішнього аудитора. Керівник підрозділу підпорядковується і звітує безпосередньо керівнику ЦОВВ/установи, може входити до складу колегії такого органу (інших дорадчих органів);
- кваліфікаційні вимоги до керівника підрозділу внутрішнього аудиту/внутрішнього аудитора. На посаду керівника підрозділу призначається особа, яка має економічну або юридичну вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста та стаж роботи на керівних посадах на державній службі за фахом не менш як п'ять років. Зарахування до кадрового резерву кандидатури на посаду керівника підрозділу здійснюється керівником ЦОВВ/установи відповідно до законодавства;
- координаційні, методичні та контролюючі функції Державної фінансової інспекції України та Міністерства фінансів України.

Детальнішим інструктивним базисом внутрішнього аудиту та керівництвом у щоденній роботі державних внутрішніх аудиторів є розроблені на виконання вимог Постанови № 1001 Стандарти внутрішнього аудиту (далі – Стандарти)¹.

Метою запровадження Стандартів є визначення єдиних підходів та механізмів дослідження управлінських систем і процесів усередині ЦОБВ/установи, підготовки аудиторських висновків, оцінки якості внутрішнього аудиту, створення основи для удосконалення внутрішнього аудиту.

У Стандартах внутрішнього аудиту:

- уточнено термінологічну базу у сфері державного внутрішнього аудиту;
- конкретизовано напрями та форми. Зокрема, внутрішній аудит повинен здійснюватися за трьома напрямками: аудит ефективності, фінансовий аудит, аудит відповідності;
- визначено підходи до виконання аудиторських завдань, основні етапи його організації, проведення, документування і звітування про результати;
- уніфіковано вимоги до основних внутрішніх інструктивних документів;
- чітко розмежовано обов'язки та відповідальності внутрішніх і зовнішніх учасників процесу;
- закладено основу для постійного вдосконалення внутрішнього аудиту.

Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту² (далі – Кодекс етики) – це задекларована в принципах система моральних і професійних цінностей та правил поведінки працівників підрозділу внутрішнього аудиту або посадових осіб, на яких покладено повноваження щодо здійснення внутрішнього аудиту і які добровільно взяли на себе зобов'язання дотримуватися вказаних принципів у професійній діяльності.

Поведінка внутрішнього аудитора повинна завжди бути бездоганною. Будь-які недоліки у професійній поведінці дискредитують вну-

¹ Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

² Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3037.

трішніх аудиторів і можуть стати приводом для сумніву в надійності самої функції внутрішнього аудиту у системі ЦОБВ.

Кодекс етики стосується працівників підрозділу внутрішнього аудиту або посадових осіб, на яких покладено повноваження щодо здійснення внутрішнього аудиту, відповідно до вимог Постанови № 1001.

Основними принципами професійної діяльності працівників підрозділу внутрішнього аудиту при виконанні ними службових обов'язків є сумлінність, незалежність та об'єктивність, конфіденційність, професійна компетентність (рис. 10.6).



Рис. 10.6. Основні принципи професійної діяльності працівників підрозділу внутрішніх аудиторів

Складено автором.

Сумлінність є фундаментом усіх інших цінностей будь-якого кодексу етики, тому реалізація її на практиці може розглядатись як справедливість, чесність, демонстрування бездоганної професійної поведінки при прийнятті рішень в інтересах суспільства. Для довіри з боку громадськості поведінка внутрішнього аудитора не повинна викликати жодної підозри або сумніву.

Принцип сумлінності передбачає відповідальне ставлення внутрішнього аудитора до виконання своїх службових обов'язків, дотримання ним вимог Закону України “Про державну службу”¹, принципів професійної діяльності та правил поведінки, встановлених Кодексом етики, нормативно-правових актів з питань внутрішнього аудиту, інших актів законодавства України. Рішення, які приймає внутрішній аудитор при виконанні своїх службових обов'язків, повинні бути точними, чесними та справедливими.

¹ Про державну службу : закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

Незалежність та **об'єктивність** означає для внутрішнього аудитора:

- незалежність як від об'єктів контролю, так і від будь-яких інших зацікавлених зовнішніх груп;
- незалежність від особистих та зовнішніх інтересів і обставин;
- об'єктивність при вирішенні проблемних питань;
- уникання конфлікту інтересів у професійній діяльності;
- утримання від будь-якої роботи, котра стосується особистих інтересів;
- дотримання політичного нейтралітету.

Під конфліктом інтересів у Кодексі етики розуміють суперечливість між особистими інтересами внутрішнього аудитора та його службовими обов'язками, яка може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття ним рішень, а також на вчинення дій чи бездіяльність під час виконання наданих йому службових повноважень.

Конфіденційність полягає в неухильному дотриманні внутрішнім аудитором встановлених законодавством України вимог щодо використання та надання інформації, отриманої під час виконання своїх службових обов'язків.

Внутрішньому аудитору забороняється надавати в будь-якій формі третім особам відомості, отримані під час здійснення досліджень або оцінок, за винятком випадків, передбачених законодавством та/або внутрішніми регламентами органу. Він зобов'язаний дотримуватися державної, комерційної та службової таємниці.

Професійна компетентність передбачає наявність у внутрішнього аудитора знань, навичок та досвіду, необхідних для виконання своїх службових обов'язків. Він повинен знати та застосовувати нормативно-правові акти з питань професійної діяльності, а також нормативно-правові акти, що регулюють діяльність ЦОВВ/установ.

Внутрішній аудитор не повинен займатися діяльністю, яка виходить за межі його компетенції та службових обов'язків, встановлених законодавством України, внутрішніми регламентами ЦОВВ/установи, в якому/якій він працює.

Дотримання внутрішнім аудитором норм Кодексу етики враховується кадровою службою органу при проведенні щорічної оцінки та атестації.

Керівник підрозділу внутрішнього аудиту зобов'язаний запобігати проявам неетичної поведінки підлеглих працівників шляхом організації роботи з розвитку професійної етики внутрішніх аудиторів, у тому числі через проведення навчань, інформаційно-роз'яснювальної роботи.

10.4. ПОСТУПОВА ЗМІНА ПРІОРИТЕТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ЗОВНІШНЬОГО КОНТРОЛЮ — ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ ПРИ ПЛАНУВАННІ ІНСПЕКТУВАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

Заходи з державного фінансового контролю здійснюються органами ДФІУ у плановому або позаплановому порядку. Як показує практика, кількість планових ревізій та перевірок державних закупівель (далі – контрольних заходів) майже в сім разів перевищує кількість позапланових (рис. 10.7).

Саме тому прозоре та зрозуміле планування контрольно-ревізійної роботи, якісний добір об'єктів і своєчасність проведення на них ревізій істотною мірою впливають на ефективність роботи ДФІУ. Це робить планування одним із найважливіших етапів державного фінансового контролю, який визначає подальшу результативність діяльності всієї служби. Належно сформовані плани контрольно-ревізійної роботи дають змогу зважено підійти до її виконання.

Нинішні умови розвитку держави потребують втілення в життя нових методів організації контролю, для чого необхідно здійснити глибоку аналітичну роботу. Водночас її рівень у низових ланках ДФІУ є недостатнім, унаслідок чого не повністю досліджуються причини виникнення фінансових порушень, не вживаються належні заходи щодо запобігання їм та усунення. Недосконала система державного фінансового контролю створює можливості для порушення законодавчих норм, зокрема і самими державними службовцями (корупційні діяння).

За нинішньої чисельності органів ДФІУ, яку нещодавно скорочено майже на третину, вдається проводити в рік ревізій майже на 14 тис. об'єктах, що дає можливість охопити їх контрольними процедурами раз на сім – вісім років¹. При цьому законодавством встановлено досить незначні терміни позовної давності та зберігання бухгалтерських документів (у більшості випадків до трьох років). За таких умов діяльність значної кількості об'єктів залишається поза увагою ревізорів. Водночас актуальні вимоги суспільства та влади потребують запровадження нових підходів до організації контрольно-ревізійної роботи, зокрема змен-

¹ Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень – травень 2012 року / Державна фінансова інспекція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/88150>.



Рис. 10.7. Структура контрольних заходів, що здійснюються органами ДФІУ в плановому або позаплановому порядку

Складено за: Звіти про результати діяльності органів ДФІУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/88150>.

шення фіскального тиску на суб'єкти господарювання, що реалізується органами ДФІУ на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”¹.

З урахуванням викладеного, одним із основних пріоритетів для органів ДФІУ визначено динаміку “від кількості до якості”, тобто зменшення кількості проведених ревізій та підвищення їх результативності. Територіальні органи ДФІУ зобов'язані відбирати для контролю виключно ті об'єкти, у діяльності яких наявні ризики допущення фінансових порушень, що можуть призвести до втрат державних фінансових та матеріальних ресурсів. Для відображення таких ризиків у плани вносяться дані щодо кількісної оцінки ризику (сума ймовірних втрат державних ресурсів) та його суті (наявні у діяльності об'єкта фактори, що можуть призвести до таких втрат).

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.

Для органів ДФІУ слід розмежувати ризики на етапі планування контрольно-ревізійної роботи і відбору об'єктів та на етапі безпосередньо проведення ревізії.

З огляду на це, слід насамперед надати визначення терміна “ризик” для органів ДФІУ відповідно до кожного етапу. Так, для цілей планування ризик можна визначити як імовірність недодержання фінансово-бюджетного законодавства, допущення недоліків у фінансово-господарській діяльності об'єкта, у тому числі спричинених неефективними управлінськими діями, що призвели або можуть призвести до втрат ресурсів. При перевірці конкретних питань програми ревізії досліджують ризикові операції, які можна визначити як будь-яку господарську операцію (незалежно від факту відображення її в обліку), здійснення якої призвело / може призвести до втрат фінансових чи матеріальних ресурсів, зменшення вартості активів, незаконного отримання доходів тощо, внаслідок порушення чинного законодавства, законодавчої неврегульованості відповідних питань або прийняття неефективних управлінських рішень.

Ризик-орієнтований підхід до інспектування органами ДФІУ застосовується вже майже 10 років – з часу прийняття постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено Порядок планування контрольно-ревізійної роботи¹.

Відповідно до цього порядку робота щодо аналізу інформації про діяльність підконтрольних об'єктів в органах ДФІУ ведеться постійно – здійснюються детальний аналіз інформації про діяльність підконтрольних об'єктів на етапі планування, поглиблене дослідження схем і операцій, які можуть свідчити про порушення і зловживання, що по суті і є виявленням та аналізом ризиків.

Удосконалювати підходи до планування контрольно-ревізійної роботи слід шляхом запровадження механізму відбору об'єктів контролю для інспектування на основі оцінки ймовірності допущення фінансових порушень, визначення джерел отримання інформації про такі ризики, а також розроблення методології управління ризиками. Ці підходи мають стосуватися таких питань:

- методології збирання й узагальнення інформації щодо бюджетних установ та суб'єктів господарювання у розрізі управління ризиками;

¹ Про затвердження Порядку планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2001 № 955 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/955-2001-п>.

- методології відбору напрямів та об'єктів контролю з метою проведення державного фінансового контролю (ревізій, державного фінансового аудиту та перевірок державних закупівель) за результатами оцінки фінансових ризиків у розрізі бюджетних установ та суб'єктів господарювання або у певних галузях;
- вимог щодо внесення змін до законодавства з метою запровадження обміну інформацією про аналіз ризиків і фінансового стану бюджетних установ та суб'єктів господарювання між державними установами, ведення автоматизованих баз даних, що містять відповідну інформацію.

Ризик-орієнтований відбір об'єктів здійснюється за певним алгоритмом (рис. 10.8).

Розроблення Методології накопичення, зведення і використання інформації для оцінки ризиків і планування контрольної-ревізійної роботи органів ДФІУ (далі – Методологія) на основі оцінки ризиків передбачає:

- налагодження співпраці та укладання угод щодо забезпечення інформаційного обміну між ДФІУ та іншими державними органами

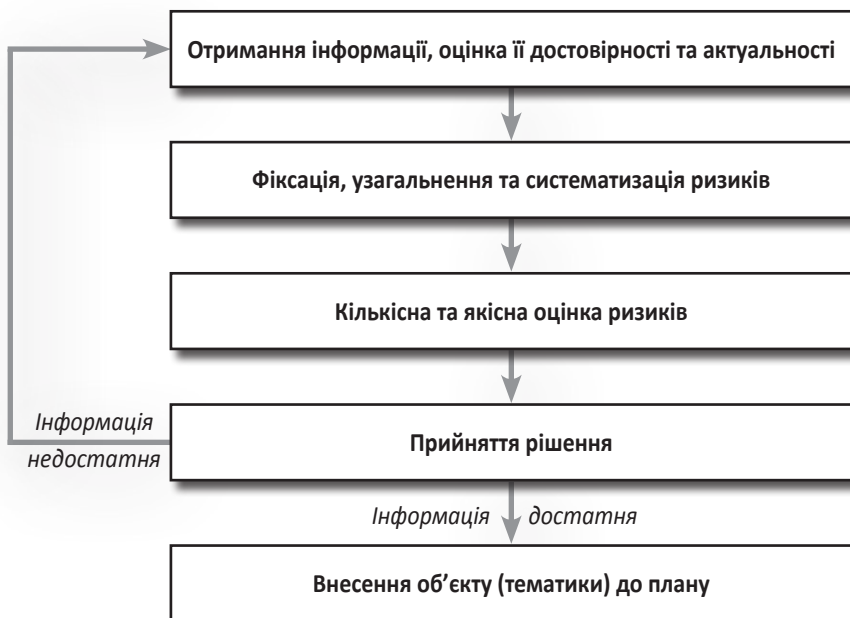


Рис. 10.8. Алгоритм відбору об'єктів планування за ризик-орієнтованим підходом

Складено автором.

- (Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною службою статистики України, Фондом державного майна України, Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва тощо) з метою забезпечення доступу до інформації про діяльність підконтрольних об'єктів та її використання для оцінювання ризиків і планування контрольно-ревізійної роботи. Внесення змін до законодавчих та нормативно-правових актів (за необхідності);
- розроблення форми (структури) Паспорта об'єкта контролю, в якому буде накопичуватися інформація про ризикові фінансово-господарські операції підконтрольних установ;
 - створення програмного модуля “Планування контрольно-ревізійної роботи” (у тому числі Реєстру паспортів підконтрольних об'єктів);
 - упровадження в експлуатацію модуля “Планування контрольно-ревізійної роботи” (у тому числі Реєстру паспортів підконтрольних об'єктів) як складової Єдиної інформаційно-аналітичної системи органів ДФІУ.

На сучасному етапі ДФІУ розробляє технічне завдання для створення модуля “Планування контрольно-ревізійної роботи” (зокрема Реєстру паспортів підконтрольних об'єктів) як невід'ємної складової Єдиної інформаційно-аналітичної системи органів ДФІУ, з метою накопичення інформації про ризикові фінансово-господарські операції підконтрольних установ.

У системі міститиметься інформація щодо попередніх контрольних заходів: звіти про функціонування системи внутрішнього фінансового контролю (підконтрольні установи), розпис бюджету, дані про розподіл бюджетних призначень та трансфертів, паспорти бюджетних програм, доступ до показників, визначених у фінансових планах підприємств державного сектору економіки, доступ до єдиного реєстру бюджетних установ та організацій, доступ до єдиної бази планових бюджетних показників розпорядників коштів і одержувачів усіх рівнів, доступ до Головної книги бухгалтерського обліку, дані про бухгалтерський облік бюджетних установ, дані про управління матеріальними активами і запасами, дані кредиторсько-дебіторської заборгованості, контроль і облік зобов'язань із закупівлі, дані кредиторсько-дебіторської заборгованості, контроль і облік зобов'язань із заробітної плати, дані з управління

платежами (з підготовки, передачі, одержання й оброблення розрахунково-платіжних документів), облік надходжень, обслуговування виконання дохідної частини державного та місцевих бюджетів, регламентована і управлінська звітність про виконання бюджету, доступ до Реєстру платників податків, факти про порушення, доступ до ЄДРПОУ, статистичні дані щодо основних макро- і мікропоказників, інформація про порушення та зловживання з об'єктами державної власності за результатами централізованого та децентралізованого внутрішнього аудиту, інформація про перетин кордону товарами, належними об'єктам контролю, дані про можливі факти фінансових порушень.

На основі зазначеної інформації можна проводити ефективний моніторинг фінансової звітності підконтрольних установ та всебічний аналіз їх фінансово-господарської діяльності, що дає змогу конкретизувати недоліки і проблеми та ідентифікувати й оцінити наявні й можливі ризики.

За Методологією ризики фінансових порушень умовно поділяються на три категорії: за характером фінансових операцій; за характером та специфікою діяльності об'єкта контролю; за професійними та моральними характеристиками ключових керівників об'єкта контролю.

Для відбору даних про ризики нині використовують такі джерела, як Підсистема реєстру контрольних заходів, що функціонує в ДФІУ, інформаційні бази інших державних органів, звернення правоохоронних органів, посадових осіб органів влади та об'єктів контролю, скарги громадян, засоби масової інформації тощо. Водночас практичне застосування цієї Методології ДФІУ потребує великого масиву різнопланової формалізованої інформації. На жаль, отримання таких даних майже не врегульоване і часто здається недосяжним.

На сьогодні до підконтрольних ДФІУ органів належать понад 100 тис. суб'єктів господарювання. Опрацювання такого масиву інформації в наявний спосіб фактично неможливе. Це призводить до проблем у формуванні актуальної мережі підконтрольних об'єктів, оскільки саме вона є першим кроком до уніфікації процесу планування.

ДФІУ вживає заходів для удосконалення порядку ведення такої мережі, зокрема визначає критерії, які мають міститися в ній, та базові принципи отримання необхідної інформації.

З метою вирішення питань наповнення планів контрольно-ревізійної роботи інформацією про ризики законодавчо врегульовано доступ органів ДФІУ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізич-

них осіб – підприємців, укладено угоди та прийнято спільні накази з Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України, Державною податковою службою України, Фондом державного майна України. Наразі триває робота щодо вишукування інших джерел, яких у державі існує багато – понад 100 баз, реєстрів та кадастрів, проте далеко не всі вони відповідають потребам ревізорів.

Крім того, відповідно до Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”¹ (далі – Закон) Кабінетом Міністрів України прийнято майже 60 постанов для різних державних органів, якими затверджуються критерії оцінки ступеня ризику від здійснення господарської діяльності. За умови підключення до відомчих баз цих органів такі критерії можна також аналізувати на стадії планування контрольно-ревізійної роботи.

Автоматизація ризик-орієнтованого планування можлива лише за умови доступу органів ДФІУ до джерел інформації, в яких містяться об’єктивні дані про здійснення підконтрольними об’єктами господарської діяльності. Відсутність цієї інформації унеможливає відповідний аналіз і призводить до застосування ризик-орієнтованого підходу тільки для уточнення окремих даних щодо об’єктів контролю. Наразі ризики вносяться ревізорами до планів у ручному режимі.

Отже, процес планування контрольно-ревізійної роботи і відбору підконтрольних об’єктів, видів діяльності та окремих галузей для інспектування на підставі оцінки ризиків є науково обґрунтованим, оскільки створюватиме умови для структурування завдань контролю, що забезпечуватиме здійснення державою її контрольних функцій як бюджетному процесі, так і в управлінні державним майном.

Водночас будь-яка ризик-орієнтована система базується на тому, що контролюючий орган за рахунок поінформованості на більш ранній стадії про можливі випадки порушення законодавства відповідно оперативно реагує на них належними діями.

Проте остаточному переходу органів ДФІУ до здійснення інспектування на підставі аналізу ризиків у діяльності підконтрольних об’єктів заважають наявні на сьогодні процедурні та правові обмеження, які не сприяють оперативному реагуванню на інформацію про можливі фінансові порушення та забезпеченню раптовості контролю.

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

Щодо подальших шляхів реформування інспектування в Україні, то слід наголосити на необхідності визначення стратегічних підходів до зміцнення фінансової дисципліни, підвищення ефективності та оперативності проведення перевірок. Для підвищення дієвості інспектування як інструменту виявлення і документування порушень з ознаками шахрайства такі підходи мають передбачати підвищення оперативності інспектування як форми контрольно-ревізійної роботи та перехід до його проведення на підставі аналізу ризиків у діяльності об'єктів контролю. До того ж модернізоване інспектування надасть змогу визначати високоризикові господарські операції і завчасно реагувати на можливі порушення; виявляти факти шахрайства; підвищувати дієвості цього контрольного заходу в частині повноти усунення порушень. Це сприятиме вдосконаленню механізмів, що забезпечуватимуть фінансову спроможність національної економіки та безпеку держави.

Застосування підходу щодо оцінки ризиків фінансово-господарської діяльності бюджетних установ та організацій допоможе органам ДФІУ відійти від ідентифікації порушень, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, і спрямувати зусилля на ефективне управління ризиками настання цих порушень. Завдяки виокремленню із загальної сукупності фінансових порушень фактів із ознаками шахрайства, а також встановленню відповідних критеріїв таких операцій та оцінки ризиків органи ДФІУ зможуть зосередитися саме на тих об'єктах контролю, де ймовірність істотних порушень є найвищою.

Загалом розвиток інспектування передбачає реформування чинного порядку попереднього контролю, що має надати керівникам більше можливостей для реального управління, а саме: порядок контролю за фактом має бути модернізовано від традиційного інспектування в міру розвитку внутрішнього аудиту та підзвітності керівників. Розвиток підзвітності керівників повинен розглядатись як головне завдання.

Робота в цьому напрямі триває. На сьогодні ДФІУ є учасником проекту "Модернізація державних фінансів", яким передбачено створення інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами (далі – СУДФ). Одним із важливих етапів створення СУДФ є вдосконалення підходів до планування контрольно-ревізійної роботи шляхом запровадження механізму відбору об'єктів для контролю.

Під час реалізації проекту спільно з іноземними експертами розроблено методологію накопичення та оцінки ризиків, покладену в основу

подальших досліджень у цьому напрямі. Крім того, органи ДФІУ самостійно напрацьовують методичну базу щодо оцінки діяльності підконтрольних об'єктів за ризиками.

Зокрема, з метою упорядкування цього процесу ДФІУ листами від 28.03.2011 № 02-18/363 та від 03.11.2011 № 02-18/121 довела до територіальних органів орієнтовні переліки ризиків допущення фінансових порушень, які поділено на групи за такими *критеріями*:

- обсяги фінансових і матеріальних ресурсів держави, що перебувають у розпорядженні об'єкта контролю;
- результати раніше проведених контрольних заходів;
- характер фінансових операцій;
- напрями використання коштів та майна;
- характер і специфіка діяльності об'єкта контролю;
- практика здійснення об'єктом господарської діяльності;
- особисті якості керівних та інших посадових осіб об'єкта контролю тощо.

Для інформаційної підтримки відбору об'єктів контролю шляхом аналізу ризиків їх діяльності територіальні органи ДФІУ листом від 03.02.2012 № 02-18/127 зобов'язані направляти до підконтрольних установ запити про надання інформації щодо їх діяльності з подальшим проведенням аналізу наявності ризиків.

Наказом ДФІУ від 09.02.2011 № 24 затверджено Порядок взаємодії територіальних органів ДФІУ при проведенні контрольних заходів, яким деталізовано всі аспекти інформаційного обміну між профільними підрозділами, зокрема на стадії планування контрольно-ревізійної роботи.

Крім того, територіальні органи ДФІУ зобов'язані включати до планів лише ті контрольні заходи, проведення яких є актуальним та має виняткову важливість для покращання стану фінансово-бюджетної дисципліни в регіоні.

Удосконалення процедури планування контрольно-ревізійної роботи здійснюється і в інших напрямках. Так, наказом ДФІУ від 14.02.2012 № 59¹ змінено підходи до формування планів об'єднаних та міжрайонних інспекцій, які є структурними підрозділами територіальних органів

¹ Положення про планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами : затв. наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 26.10.2005 № 319 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/84775>.

ДФІУ та не мають статусу юридичної особи. Такими змінами, зокрема, передбачено, що цими структурними підрозділами плани контрольно-ревізійної роботи окремо не складаються, а всі питання, що стосуються організації та проведення ними контрольно-ревізійної роботи, відображаються у планах територіальних органів ДФІУ. Таким чином, зміни до планів територіальних органів ДФІУ низової ланки віднині вносяться шляхом погодження відповідних пропозицій з ДФІУ та прийняття відповідного наказу, а не за одноосібним рішенням керівника територіального органу ДФІУ, як було раніше.

Зазначене дасть змогу забезпечити єдиний підхід до формування планів у системі органів ДФІУ, прозорість їх діяльності та контроль за здійсненням контрольно-ревізійної роботи як на рівні ДФІУ, так і з боку громадськості, оскільки замість у середньому двох десятків планових документів на регіон тепер створюватиметься лише один. Дотримання такої процедури дасть можливість знизити кількість малозначних контрольних заходів, підвищить їх оперативність і результативність, що сприятиме зміцненню фінансової дисципліни в державі.

У найближчому майбутньому передбачається прийняття нової редакції Положення про планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами, яка дасть змогу повністю перейти до ризик-орієнтованого підходу при плануванні контрольно-ревізійної діяльності. Передбачається також спрощення форми плану, зменшення та чітке регламентування узгоджувальних процедур, приведення їх у відповідність до новітніх змін у законодавстві.

Запровадження ризик-орієнтованого підходу у плануванні контрольно-ревізійної діяльності дасть можливість нівелювати корупціогенні чинники, оскільки він перешкоджатиме маніпулюванню при виборі об'єктів для проведення інспектування та виведе його з-під дії людського фактора. Крім того, такий підхід зменшить втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та посилить складову попередження незаконних витрат державних ресурсів.

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА СЕКТОРУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

11.1. ЗАСТОСУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Недостатня ефективність протидії міжнародних інституцій та національних органів управління тіньовій економіці призводить до її подальшого поширення. Незважаючи на загрожуючі масштаби цієї проблеми, поки що немає цілісного та скоординованого плану дій між країнами щодо подолання наслідків тіньової економіки. Наявні програмні документи або стосуються подолання її окремих проявів, зокрема, відмивання “брудних” грошей, боротьби з економічною злочинністю тощо, або спрямовані на протидію тіньовій економічній діяльності у масштабах національних економік.

Оскільки проблема тінізації опинилася поза межами національних економік, масштаби тінізації глобальної економіки та загрози, пов'язані з її існуванням і поширенням, потребують розроблення скоординованої стратегії протидії цьому явищу. Хоча дослідники вказують на певні позитивні риси у сфері детінізації економіки, які полягають у:

- згладжуванні перепадів в економічній кон'юктурі (особливо в умовах економічної кризи, коли за рахунок перерозподілу ресурсів забезпечується виробництво в тіньовій сфері);
- пом'якшенні певних соціальних суперечностей за рахунок нелегальної зайнятості;
- легалізації тіньового капіталу, який у подальшому оподатковується.

Водночас зазначені риси є тимчасовими і не можуть слугувати підґрунтям для сталого економічного розвитку.

Основні напрями протидії тінізації глобальної економіки передбачають¹:

- проведення національних аудитів економік країн з метою оцінки поширення видів тіньової економічної діяльності та їх впливу на формальну економіку;
- оцінювання національних регуляторних систем відносно оподаткування, ліцензування, праці, навколишнього середовища, охорони здоров'я та безпеки, захисту прав споживачів, прав інтелектуальної та промислової власності з метою оцінки можливостей їх спрощення та зменшення вартості дотримання;
- дослідження впливу праці мігрантів, зокрема дешевої робочої сили, на національний добробут та дотримання корпоративних стандартів праці;
- запровадження спеціальної допомоги для уразливих груп населення (включаючи меншини, біженців, вимушених переселенців тощо);
- посилення електронного моніторингу й нагляду за грошовими потоками банків та інших фінансових інститутів;
- запровадження жорсткіших правил щодо готівкових транзакцій та збільшення штрафів за незадекларовані та необліковані готівкові рахунки;
- поліпшення взаємодії, інформаційного обміну, обміну кращою практикою щодо моніторингу, дізнання та кримінального переслідування між регіональними, національними та міжнародними правоохоронними органами;
- посилення контролю за транзакціями за участю офшорних юрисдикцій;
- удосконалення правил та норм, які регулюють діяльність фінансових ринків, та забезпечення прозорості фінансових інструментів;
- запровадження та/або вдосконалення нормативних актів щодо лобіювання та діяльності професійних асоціацій, управління державним майном, посилення контролю за підробленими товарами тощо;
- забезпечення діяльності з інформування та адекватного захисту свідків.

Однією зі складових подолання тіньової економіки є система протидії відмиванню "брудних" грошей, координація якої здійснюється між-

¹ Pleskachevskiy V. The underground economy: a threat to democracy, development and the rule of law / V. Pleskachevskiy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=13532.

урядовою організацією FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering – міжнародна Група розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням доходів).

Першим кроком у встановленні єдиних міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню доходів та формування правової бази відповідної міжнародної системи заходів стало прийняття FATF у 1990 р. Сорока рекомендацій, які згодом були доповнені ще Дев'ятьма спеціальними рекомендаціями. Ці рекомендації охоплюють правове забезпечення протидії відмиванню доходів – заходи, які необхідно вживати фінансовим організаціям з метою запобігання відмиванню доходів, інституційні принципи організації та принципи міжнародного співробітництва у цій сфері.

Приєднавшись у 2002 р. до системи FATF, Україна створила підрозділ фінансової розвідки “адміністративного типу” – Державний департамент фінансового моніторингу, який згодом було перетворено на Державну службу фінансового моніторингу.

Фінансовий моніторинг є досить новою для України справою. В Україні створено систему законодавства з протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, основу якої становить Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 18.05.2010 № 2258-VI.

Проведений аналіз питань у сфері тіньової економіки свідчить про *взаємозв'язок проблем економічного зростання, забезпечення фінансової безпеки держави та протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму.*

З огляду на проблеми у сфері відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, необхідно формувати у країні умови для чесного бізнесу та створювати спеціалізовані органи фінансового моніторингу, працівники яких повинні мати широкі знання у сфері законодавства, оперативно-слідчої діяльності, фінансів і банківської справи, бухгалтерського обліку та аудиту¹.

Взаємозв'язок проявів тіньової економіки з фінансовою безпекою держави та державним фінансовим моніторингом у систематизованому вигляді подано у табл. 11.1.

Сучасні технології постійно розвиваються, забезпечуючи високу мобільність здійснення фінансових операцій. Але водночас розвиваються і

¹ Сухоруков А. І. Проблеми фінансової безпеки України : монографія / А. І. Сухоруков. – К. : НІПМБ, 2004. – 117 с.

Таблиця 11.1

Взаємозв'язок проявів тіньової економіки з фінансовою безпекою держави та державним фінансовим моніторингом

Прояви тіньової економіки	Виклики і загрози фінансовій безпеці держави*	Питання, що входять до сфери компетенції суб'єктів державного фінмоніторингу**
1. Приховування реальних доходів громадян, а також доходів і прибутків підприємств від оподаткування	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не підпадає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів; зниження мотивації до інвестування	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який передує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
2. Нелегальний експорт капіталів	Розкрадання бюджетних коштів, дестабілізація системи макроекономічного регулювання внаслідок підвищення процентних ставок, погіршення фіскальної дисципліни в результаті ухилення від податків на активи, що нелегально вивозяться, погіршення можливостей країни щодо обслуговування зовнішнього боргу	Нелегальний експорт капіталу супроводжується ухиленням від сплати податків, може бути засобом легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму (Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму", Стандарт FATF)
3. Отримання тіньових доходів шляхом таємного виведення з обігу різниці між офіційними та реальними цінами на товари та послуги	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не підпадає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який передує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом

Продовження табл. 11.1

Прояви тіньової економіки	Виклики і загрози фінансовій безпеці держави*	Питання, що входять до сфери компетенції суб'єктів державного фінмоніторингу**
4. Корупція	Погіршення інвестиційного клімату в країні, розкрадання бюджетних коштів і нецільове використання міжнародної фінансової допомоги; зниження дієвості фіскальних інструментів; зниження доходів приватних підприємців та зменшення інвестицій, регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Корупційні доходи розглядаються як грошові кошти, отримані незаконним шляхом; посилено вимоги для країн щодо протидії відмиванню корупційних доходів (Стандарт FATF)
5. Нелегальні валютні та зовнішньоекономічні операції (контрабанда)	Зменшення митних та акцизних платежів до бюджету	Правопорушення, пов'язані з контрабандою, кваліфікуються так само, як і правопорушення, пов'язані з митними та акцизними платежами (Стандарт FATF)
6. Випуск і реалізація продукції та послуг, що не враховуються у звітах	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не падає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який переаує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
7. Кримінальний промисел (рекет, наркобізнес, проституція, крадіжки, пограбування)	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не падає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Входять до переліку правопорушень, а кошти, отримані злочинним шляхом, не повинні легалізуватися (Стандарт FATF)
8. Фінансові оборуаки	Розкрадання бюджетних коштів, ухилення від сплати податків	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який переаує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)

Продовження табл. 11.1

Прояви тіньової економіки	Виклики і загрози фінансовій безпеці держави*	Питання, що входять до сфери компетенції суб'єктів державного фінмоніторингу**
9. Незаконна приватизація державної власності	Недоотримання доходів бюджетом, погіршення інвестиційного клімату країни	Можливість за допомогою приватизації перевести великі суми готівки, отриманої злочинним шляхом, в активи
10. Крадіжки на державних, акціонерних і колективних підприємствах	Втрата дієвості грошово-кредитної політики через значний обсяг грошової маси, що не падає під регулювання, а також дієвості фіскальних інструментів	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який переаує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
11. Неповорнення грошових коштів зарубіжними партнерами та перерахування їх на спеціальні закордонні рахунки	Зменшення митних та акцизних платежів до бюджету внаслідок приховування експортної виручки	Правопорушення, пов'язані з митними та акцизними платежами, кваліфікуються як предикативний злочин, який переаує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
12. Угоди з неплатоспроможними іноземними партнерами (кримінальними структурами, банкрутами тощо), змова з ними про розподілення грошових коштів	Зменшення митних та акцизних платежів до бюджету внаслідок приховування експортної виручки	Правопорушення, пов'язані з митними та акцизними платежами, кваліфікуються як предикативний злочин, який переаує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF). Виникає потреба в забезпеченні прозорості у сфері банківських транзакцій юридичних осіб
13. Акумуляція псевдопідприємцями коштів населення, конвертація і переказ їх за кордон, в іноземні банки, часто з ліквідацією діяльності псевдофірм	Зменшення податкових надходжень до бюджету, відплив капіталу та дестабілізація валютної системи	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який переаує легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)

Закінчення табл. 11.1

Прояви тіншової економіки	Виклики і загрози фінансовій безпеці держави*	Питання, що входять до сфери компетенції суб'єктів державного фінмоніторингу**
14. Псевдодіяльність деяких трасових та інвестиційних компаній, а також інших фірм і банків	Погіршення інвестиційного клімату, зменшення податкових надходжень до бюджету, відплив капіталу та де- стабілізація валютної системи	Зазначені дії супроводжуються ухиленням від сплати податку, що є предикативним злочинном, який передає легалізації грошових коштів, отри- маних незаконним шляхом (Стандарт FATF)
15. Відправлення продукції (насамперед високоліквідної) за підробленими документа- ми із заниженими цінами з отриманням різниці готівкою	Зменшення податкових надходжень до бюджету внаслідок приховування валютної виручки	Ухилення від сплати податку – предикативний злочин, який передає легалізації грошових коштів, отриманих незаконним шляхом (Стандарт FATF)
16. Нецільове використання державних капітальних вкла- день, бюджетних та закор- донних кредитів, банківських капіталів	Розкрадання бюджетних коштів, не- ефективне використання закордон- них кредитів, дестабілізація банків- ської системи, зниження кредитних рейтингів та рейтингів фінансової стабільності країни, обмеження дер- жавних запозичень	Зазначені дії супроводжуються ухиленням від сплати податку, що є предикативним злочинном, який передає легалізації грошових коштів, отри- маних незаконним шляхом (Стандарт FATF)

* Про основи національної безпеки України : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351 (зі змінами, внесеними згідно із Законами України від 15.12.2005 № 3200-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 14. – Ст. 116; від 01.07.2010 № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>).

** Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України в редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 29. – Ст. 392 (зі змінами, внесеними згідно із Законами України від 07.04.2011 № 3205-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 413; від 07.07.2011 № 3610-VI); Міжнародні стандарти протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення : стандарт FATF від 16.02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.fatf-gafi.org.

Складено авторами.

технології відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Саме з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму і здійснюється контроль як державними, так і недержавними суб'єктами фінансового моніторингу.

Відповідно до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” від 18.05.2010 № 2258-VI з метою виконання суб'єктами первинного фінансового моніторингу законодавства у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо здійснення ними класифікації своїх клієнтів розроблено Критерії ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Відповідно до законодавства фінансовий моніторинг – це сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу.

Запроваджена в Україні система фінансового моніторингу охоплює всіх надавачів фінансових послуг та забезпечує взаємодію різних міністерств і відомств.

Кожен суб'єкт фінансового моніторингу виконує покладені на нього обов'язки в зазначеній сфері, а координація їх діяльності та методологічне забезпечення покладено на уповноважений орган – Державний комітет фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг).

Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” визначено, що система фінансового моніторингу в Україні є дворівневою і складається з первинного та державного рівнів.

Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є:

- банки, страховики (перестраховики), кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи;
- платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи;
- товарні, фондові та інші біржі;
- професійні учасники ринку цінних паперів;
- компанії з управління активами;

- оператори поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів;
- філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України;
- спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу.

Суб'єктами державного фінансового моніторингу є:

- Національний банк України;
- Міністерство фінансів України;
- Міністерство юстиції України;
- Міністерство інфраструктури України;
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України;
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;
- Державна служба фінансового моніторингу України.

Для нашої держави є важливим вивчення досвіду боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, використовуючи позитивні аспекти протидії тих країн, яких визнано світовими лідерами у запобіганні цьому явищу.

Українська система фінансового моніторингу наділена широкими повноваженнями не лише в отриманні інформації, а й у проведенні фінансових розслідувань. Її діяльність спрямована на захист державних інтересів та має забезпечувати стійкість фінансової системи.

Запроваджена система фінансового моніторингу в країні є досить ліберальною, але достатньо жорсткою. На формування такої системи вплинули висунені до України вимоги FATF¹. Побудова системи саме з такими ознаками забезпечила позитивний результат, оскільки наша держава у відносно короткий термін вибула з “чорного списку” FATF та отримала позитивну оцінку з її боку.

У жовтні 2011 р. Україна підтвердила дотримання стандартів у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

¹ У 2000 р. FATF надіслала Україні попередження щодо включення до “чорного списку” країн і територій, які не співпрацюють у боротьбі з відмиванням брудних грошей. 1 вересня 2001 р. FATF констатувала, що дійових механізмів боротьби із відмиванням кримінальних грошей в Україні немає, були застосовані фінансові санкції, які діяли з 20 грудня 2002 р. по 14 лютого 2003 р.

16 лютого 2012 р. на Пленарному засіданні FATF (15–17 лютого 2012 р., м. Париж, Французька Республіка) прийнято нові Стандарти FATF, які порівняно з попередніми Рекомендаціями зазнали суттєвих змін та значно посилили вимоги до національних систем протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, зокрема:

- повністю уніфіковано процедури протидії фінансуванню тероризму з процедурами боротьби з відмиванням коштів;
- запроваджено нові вимоги до боротьби з фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення;
- розширено перелік предикативних злочинів;
- посилено вимоги до протидії відмиванню корупційних доходів;
- посилено вимоги до застосування у фінансовій системі підходу, що ґрунтується на оцінюванні ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму;
- запроваджено вимоги до координації протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму на національному рівні;
- посилено вимоги до міжнародної співпраці;
- підвищено роль підрозділів фінансової розвідки.

Оскільки технології відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, загрожують фінансовій безпеці України, необхідно об'єднати фінансові, правоохоронні органи з приватним сектором для забезпечення механізмів надання фінансовим установам можливостей вирішувати цю проблему. Вітчизняна система фінансового моніторингу повинна бути досить чутливою до змін, здатною виявляти й реагувати на нові виклики і загрози. З цією метою відповідно до Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” затверджено Критерії ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму¹.

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу вживають заходи щодо класифікації клієнтів з урахуванням Критеріїв ризику та забезпечують у своїй діяльності управління ризиками щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Оцінювання ризику здійснюється за відповідними критеріями, зокрема за типом клієнта, географічним розташуванням країни реєстрації

¹ Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму : наказ Державного комітету фінансового моніторингу України від 03.08.2010 № 126.

клієнта або установи, через яку він здійснює передачу (отримання) активів, і видом товарів та послуг. Уперше рівень ризику визначається та фіксується суб'єктом під час встановлення ділових відносин з клієнтом. У разі, якщо клієнт підпадає хоча б під один із цих Критеріїв, його рівень ризику не може визначатися як “низький”.

Для подальшого розвитку системи фінансового моніторингу України з метою забезпечення фінансової безпеки держави необхідно впроваджувати дієві й послідовні заходи:

- створити національну систему протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму у національному законодавстві відповідно до нових Стандартів FATF, впровадити Стандарти у практичну діяльність усіх учасників національної системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- створити на базі функціонування Державної служби фінансового моніторингу України Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- зміцнити кадровий потенціал контролюючих і регуляторних органів;
- забезпечити виконання плану заходів із протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- підвищити ефективність діяльності суб'єктів системи фінансового моніторингу;
- забезпечити міжнародне співробітництво у сфері розвитку світової фінансової системи, постійного вдосконалення запобіжних заходів та методів протидії злочинним проявам.

11.2. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, І ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇХ РОЗВИТКУ

Починаючи з 2002 р., в Україні була створена й почала функціонувати національна система запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. На державному рівні відпрацьовано ефективні моделі як державного, так і первинного фінансового моніторингу, а також особливості взаємодії різних суб'єктів – учасників системи фінансового моніторингу.

Оскільки Україна тривалий період* належала до країн, що перебувають під особливим режимом санкцій за умовним поділом FATF**, головним стратегічним завданням у останні роки було приведення національного законодавства у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму у відповідність із рекомендаціями FATF. На виконання цього завдання розроблено три законопроекти¹, які в 2011 р. прийняла Верховна Рада України.

Прийняття пакету зазначених законів і, як наслідок, виключення України із “сірого” списку FATF Президент України в щорічному Посланні до Верховної Ради України в 2012 р.² охарактеризував як певний крок, зроблений у напрямі детінізації економіки, одночасно визнавши, що “цих заходів недостатньо для радикального скорочення рівня тінізації та корупції в національній економіці”.

Тіньова економіка є безпосереднім джерелом одержання “брудних” грошей. За твердженням таких науковців, як З. Варналій, О. Глущенко,

* Із 1 вересня 2001 р. по лютий 2004 р. Україна перебувала в “чорному списку” FATF як країна, в якій відсутні дієві механізми протидії відмиванню коштів. Із лютого 2004 р. по лютий 2006 р. (після виключення з цього списку) FATF щодо України застосувала процедуру активного моніторингу. Із 3 лютого 2010 р. по 27 жовтня 2011 р. Україна належала до групи країн, що мають стратегічні недоліки національної системи протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму (“сірого списку” FATF).

** Група з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (Financial Action Task Force – FATF) – найбільш потужна і впливова організація у сфері боротьби з відмиванням “брудних” грошей та фінансуванням тероризму, утворена в 1989 р. на саміті країн “Великої сімки” в Парижі. FATF на постійній основі контролює відповідність країн своїм стандартам: зокрема, особливу увагу приділяє країнам, які перебувають або тільки вийшли з ризикованої зони – “чорного списку” FATF.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо арешту активів, що пов’язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та визначення порядку доступу до таких активів : закон України від 21.04.2011 № 3266-VI; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : закон України від 21.04.2011 № 3267-VI; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інсайдерської інформації : закон України від 22.04.2011 № 3306-VI.

² Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 48.

Н. Зверькова та ін.¹, тіньову економіку можна охарактеризувати як сукупність неврахованих і протиправних видів економічної діяльності, які можуть підпадати під визначення нелегальної (кримінальної або “чорної”), незареєстрованої (прихованої або “сірої”) або необлікованої (фіктивної або “білокомірцевої”) економіки.

Фахівці Німецької консультативної групи² вказують, що у країнах із перехідною економікою, до яких належить і Україна, наявні всі види тіньової економічної діяльності, тому для формалізації національної економіки (принаймні до рівня, досягнутого західними сусідами) необхідно докласти довгострокових зусиль у різних секторах і на різних рівнях управління.

Останніми роками зростання рівня тіньової економіки у світі (в середньому на 6,2 % у рік) є загальнопоширеною тенденцією. Зокрема, в Україні за період 2007–2011 рр. рівень тінізації економіки збільшився на 380,2 %, а частка тіньового сектору зросла на шість пунктів і становила 34 % (за нормального рівня тінізації економіки в 10–15 % і граничного – у 25–30 %) (табл. 11.2).

Значне розширення сфери тіньової, насамперед фіктивної і кримінальної, економічної діяльності, не сприяє забезпеченню стійкого економічного розвитку і в подальшому може призвести до встановлення корпоративно-бюрократичного кланового правління у країні, що, як свідчить історія, може бути тривалим і навіть здатним забезпечити певну соціальну стабільність³.

¹ *Варналій З.* Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації: монографія / за заг. ред. З. Варналія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/ty_n_ekon/index.htm; *Глуценко О.* Регуляторна політика стримування нелегального підприємництва в Україні / О. Глуценко // Регіональна економіка. – 2009. – № 1. – С. 191–200; *Зверькова Н.* Деякі питання визначення понять “тіньова економіка”, “детінізація економіки” та “протидія тіньовій економіці” / Н. Зверькова // Підприємництво, господарство, право. – 2008. – № 1. – С. 92–96; *Турчинов О.* Тіньова економіка (методологія дослідження та механізми функціонування): дис. ... д-ра екон. наук : 08.01.01 / О. Турчинов; НАН України, Ін-т Росії. – К., 1997.

² Пропозиції щодо детінізації економіки України: консультативна робота [РР/04/2011] / Ю. Ерке, О. Бетлій, Р. Кірхнер, Р. Джуччі; Ін-т економічних досліджень та політичних консультацій. Німецька консультативна група з питань економічних реформ. – Берлін/Київ. – Червень 2011 р. – С. 7.

³ *Мехеда Н. Г.* До питання тінізації економіки України / Н. Г. Мехеда, К. О. Ільяхова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/34_NIEK_2010/Economics/75112.doc.htm.

Таблиця 11.2

Зміни показників тінізації економіки України

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (3 міс.)
ВВП, млн грн	720 731	948 056	913 345	1 082 569	1 316 600	296 970
Обсяг тіньової економіки, млн грн	201 804,7	322 339,0	356 204,6	411 376,2	447 644,0	100 969,8
Частка тіньового сектору, % до ВВП	28	34	39	38	34	34

Складено за матеріалами офіційного сайту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

Як наголошується в щорічному посланні Президента України, тіньовий капітал продовжує бути потужним незадіяним інвестиційним ресурсом для розвитку бізнесу в Україні та стабілізації фінансової системи¹.

Відповідно до типологічних досліджень, проведених Державною службою фінансового моніторингу України (ДСФМУ)², загальний вплив капіталу з країн СНД щорічно сягає близько 11–12 млрд дол. США. Частина цих коштів – українського походження. Щорічно у світі вводиться в законний обіг від 150 до 500 млрд дол., здобутих злочинним шляхом. За підрахунками Міжнародного валютного фонду, щорічні прибутки злочинних організацій становлять майже 500 млрд дол., що дорівнює близько 2 % всесвітнього валового продукту. Їх легалізація сприяє зростанню організованої злочинності та її проникненню в легальну економіку.

Тіньові фінансові потоки, пов'язані з виведенням коштів з-під оподаткування в одній країні та накопиченням у країнах зі сприятливими податковими режимами, за обсягом дорівнюють близько третини вартості всіх світових активів. Згідно з дослідженнями експертів Податко-

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 48.

² Типології легалізації (відмивання) доходів, одержаних у результаті здійснення фінансових операцій з неліквідними цінними паперами, затв. наказом Держфінмоніторингу України // Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=114&lang=uk.

во-правової мережі¹, для дедалі більшого числа країн світу офшорні юрисдикції стають своєрідним “буфером” між легальним та тіншовим секторами світової економіки. Так, за останніми даними², від 7,3 до 9,3 трлн дол. США тіншових капіталів, розміщених у офшорах, належать резидентам 139 країн, або двох третіх країн світу.

Українська економіка швидко інтегрувалася в систему тіншових фінансових потоків, використовуючи стандартні інструменти маніпулювання цінами експорту та імпорту, а також фінансові інструменти. Кумулятивний вплив тіншового капіталу з країни за період 2000–2009 рр. становив 82 млрд дол. За даними міжнародних експортерів, за цим показником Україна займає 17-те місце у світі та входить до 20 країн “лідерів” із найбільшим обсягом впливу тіншового капіталу з країни (майже 9 млрд дол. США за рік)³.

На тлі загроз сьогодення застосування державою фінансового моніторингу разом з іншими інструментами боротьби з виникненням і поглибленням тіншових відносин (законодавчими, правоохоронними, адміністративними, економічними тощо) має особливе значення в контексті виконання окреслених Президентом України завдань щодо мінімізації негативного впливу тінзації економіки.

Як інструмент адміністративного впливу держави фінансовий моніторинг може застосовуватись у комплексі адміністративних заходів боротьби з тіншовим сектором державними органами із залученням різноманітних установ, підприємств і професій, фінансових інститутів (як банківських, так і небанківських) та нефінансових (зокрема професійних бухгалтерів та аудиторів). Тому складне завдання протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, поставатиме перед усіма учасниками системи фінансового моніторингу, які можуть залучатися для забезпечення видимості легітимності здійснюваних операцій з відмивання “брудних” грошей. Це, у свою чергу, потребує розроблення відповідних науково обґрунтованих пропозицій щодо застосування фінан-

¹ Tax havens cause poverty [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.taxjustice.net>.

² James S. H. The prise of offshore revisited – 2012 / S. H. James [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf.

³ Тіншова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання : аналітична доповідь / Нац. ін-т стратегічних дослідж. ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2011. – С. 5, 6.

сового моніторингу як форми дієвого постійного контролю за фінансовими та нефінансовими інституціями.

Актуальність цього питання має велике значення в контексті прийняття 16 лютого 2012 р. нових стандартів FATF (далі – Стандарти FATF), які значно посилюють вимоги до національних систем протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму та вимагають запровадження цих стандартів у діяльність усіх її учасників. Надане Прем'єр-міністром України М. Я. Азаровим доручення від 07.03.2012 № 6185/3/1-12 органам, задіяним у системі протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму в Україні, зобов'язує Міністерство фінансів України (МФУ), як один із таких органів, разом із ДСФМУ – спеціально уповноваженим органом із питань фінансового моніторингу та іншими заінтересованими органами уважно опрацювати стандарти FATF і вжити заходів щодо приведення національного законодавства у відповідність із цими документами.

Сучасні українські реалії, недостатня ефективність національних інституцій і відсутність комплексних наукових досліджень щодо розроблення інноваційних механізмів застосування фінансового моніторингу як інструменту боротьби з відмиванням “брудних” грошей потребують обґрунтування основних засад протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму з використанням світового, зокрема європейського, досвіду.

Для кожної країни відмивання злочинних доходів – це не лише кримінальні дії, а й систематична загроза і фінансовим ринкам, і корпоративному сектору взагалі. Сьогодні масштаби можливостей тих, хто професійно займається відмиванням коштів, необмежені. Крім того, відмивання “брудних” грошей – це завжди маскування джерел їхнього походження, які можуть бути результатом тіньової економічної діяльності з вираженим злочинним змістом, або діяльності, що не цілком відповідає законодавству країни, або зловживань службовим становищем.

Дестабілізація світових економічних відносин провокує масові маніпуляції з бухгалтерськими рахунками й фінансовою звітністю, які здійснюються на рівні компаній для зниження податкових витрат, згладжування доходів, мінімізації вартості капіталу компаній, збільшення додаткових виплат менеджерам, перешкоджаючи найефективнішому розподілу ресурсів у різних галузях економіки.

Такі маніпуляції кваліфікуються як професійне шахрайство і, за даними Асоціації дипломованих спеціалістів із розслідування шахрайства (Association of Certified Fraud Examiners – ACFE), мають місце в кожній другій країні світу. Майже чверть професійних шахрайств у 106 країнах

світу, досліджених АСФЕ у 2011 р., спричинила збитки кожній із країн щонайменше на 1 млн дол. США¹.

Зазначений факт актуалізує роль професійних бухгалтерів і аудиторів як учасників системи фінансового моніторингу, що залучаються для попередження та/або ідентифікації здійснюваних клієнтом операцій із відмивання “брудних” грошей. Водночас на сьогодні залишається багато проблемних питань, невирішеність яких не сприяє належному виконанню зазначеними суб'єктами первинного фінансового моніторингу (СПФМ) своїх обов'язків.

Одною з таких проблем є недосконалість законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та його неузгодженість із профільною нормативно-правовою базою, яка регулює діяльність спеціально визначених СПФМ, особливо тих із них, що з'явилися після прийняття оновленої редакції Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму”² (далі – Закон № 249-IV).

Так, згідно з оновленою редакцією цього Закону відбулося істотне розширення переліку осіб, уповноважених на здійснення певних функцій у системі фінансового моніторингу, й до цього переліку було введено аудиторів та аудиторські фірми, які безпосередньо не проводять фінансових операцій. Поява нових суб'єктів фінансового моніторингу потребує подальшої деталізації та наукового обґрунтування їхнього місця в системі протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму.

Крім того, включення аудиторів та аудиторських фірм до складу СПФМ і надання МФУ повноважень суб'єкта державного фінансового моніторингу, який здійснює державне регулювання й нагляд за ними, потребує уточнення окремих положень законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюють аудиторську діяльність в Україні.

Розширивши коло інформаторів і включивши аудиторів (аудиторські фірми) до складу СПФМ, Закон № 249-IV зобов'язав їх виконувати не

¹ The ACFE's 2012 Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse // Association of Certified Fraud Examiners [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acfe.com/rtnn.aspx>.

² Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

властиві їм функції. Передусім це стосується обов'язку надання аудиторами, на запит спеціально уповноваженого органу з питань фінансового моніторингу – ДСФМУ, інформації про сумнівні операції клієнта відповідно до вимог законодавства щодо протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Аналізуючи “антилегалізаційне” законодавство деяких країн світу, можна виокремити такий загальний аспект протидії цим злочинам, як залучення до співпраці з підрозділами, що виконують функції фінансового моніторингу (підрозділами фінансової розвідки), фахівців різноманітних фінансових інститутів (як банківських, так і небанківських) та нефінансових установ, підприємств і професій (зокрема професійних бухгалтерів і аудиторів). Така співпраця, у свою чергу, передбачає, що цим фахівцям ставлять за обов'язки виявлення сумнівних угод і незаконних фінансових операцій та повідомлення про них у компетентні правоохоронні органи. Оскільки такі дії суперечать обов'язку зберігати професійну таємницю, у багатьох країнах, які активно борються з відмиванням “брудних” грошей, затверджуються нормативні акти, що регулюють ці питання.

Завдання щодо протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, постає не лише перед правоохоронними органами, а й перед усіма іншими фахівцями, які можуть залучатися для забезпечення видимості легітимності здійснюваних операцій із відмивання “брудних” грошей.

Складними є методологічні та практичні питання, пов'язані з тим, як визначити ступінь “брудності” грошей, момент “забруднення”, відстежити їхній рух і встановити факти спроб легалізації. “Брудні” гроші в режимі “відмивання” дуже рухливі, а їхнє пересування здебільшого має транскордонний характер. Значно ускладнюють ситуацію помітні відмінності між актами національного законодавства, зокрема тими, що регулюють систему фінансового моніторингу та діяльність спеціально визначених СПФМ (аудиторів, аудиторських фірм).

З огляду на це аудиторам та аудиторським фірмам має бути надана методологічна, методична та інша допомога. Вирішенням цього питання має опікуватися МФУ як орган нагляду за виконанням аудиторами й аудиторськими фірмами обов'язків СПФМ. Зокрема, МФУ повинно забезпечувати, а також вимагати від цих суб'єктів виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання і протидії тіншовим операціям і легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

Недостатність досліджень щодо розгляду предикатних злочинів як джерел тіньових операцій потребує розкриття основних засад методології оцінки господарських операцій клієнта аудитором на предмет наявності ознак таких злочинів, а саме дослідження нового виду ризику – ризику залучення клієнтів аудиторів до операцій із відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Підхід на основі оцінки ризиків сприяє пріоритетизації зусиль аудитора під час проведення процедур дослідження “вузьких” місць з урахуванням імовірності відмивання злочинних доходів. Більше того, світова фінансова криза змусила запровадити більш жорсткі вимоги до якості надання аудиторських послуг та формулювання аудиторських висновків і звітів з огляду на визначені аудитором ризику.

Нагальною залишається проблема визначення моменту, з якого в аудитора (аудиторської фірми) виникає обов’язок стати на облік як СПФМ.

Так, згідно з частиною першою ст. 8 Закону № 249-IV¹ виконання таких обов’язків забезпечується адвокатами, нотаріусами, особами, які надають юридичні послуги, *аудиторами, аудиторськими фірмами*, фізичними особами – підприємцями, які надають послуги з бухгалтерського обліку, *якщо вони беруть участь у підготовці і здійсненні правочину щодо: купівлі-продажу нерухомості; управління активами клієнта; управління банківським рахунком або рахунком у цінних паперах; залучення коштів для утворення юридичних осіб, забезпечення їхньої діяльності й управління ними; утворення юридичних осіб, забезпечення їхньої діяльності чи управління ними, а також купівлі-продажу юридичних осіб.*

На виконання п. 1 частини другої ст. 6 Закону № 249-IV такі суб’єкти зобов’язані стати на облік у ДСФМУ в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України². Згідно з абзацом п’ятим п. 6 Порядку³ взяття на облік СПФМ, реєстрації ними фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, і подання ДСФМУ інформації про зазначені

¹ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у редакції Закону від 18.05.2010 № 2258-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

² Деякі питання організації фінансового моніторингу: постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 747 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 65. – Ст. 2261.

³ Там само.

та інші фінансові операції, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, аудитори й аудиторські фірми не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дати встановлення ділових відносин із клієнтом, який має намір вчинити один із правочинів, визначених Законом № 249-IV, подають до ДСФМУ інформацію, необхідну для взяття їх на облік.

Згідно із Законом № 249-IV ділові відносини є відносинами, що виникли між СПФМ і клієнтом на підставі договору про надання фінансових або інших послуг. У зв'язку з цим виникає питання, чи можна вважати, що аудитор (аудиторська фірма) *бере участь у підготовці і здійсненні правочину*, якщо здійснює *аудит* з ініціативи суб'єктів господарювання та у випадках, передбачених законом (обов'язковий аудит), та/або надає *інші аудиторські послуги*, пов'язані з його професійною діяльністю.

Відповідно до Закону України "Про аудиторську діяльність"¹ (далі – Закон № 3152-ХІІ) проведення аудиторами (аудиторськими фірмами) аудиту та/або надання інших аудиторських послуг на підставі *договору, письмового чи усного звернення* клієнта (замовника) до аудитора (аудиторської фірми) не передбачає виконання останніми обов'язків СПФМ. У цьому Законі не йдеться про те, що аудитори (аудиторські фірми) повинні виконувати такі обов'язки.

Разом із тим світова, зокрема європейська, практика доводить, що аудитори, поряд із професіональними бухгалтерами й податковими консультантами, відіграють особливу роль у механізмі протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Тому в національних законодавствах країн здебільшого зазначено, за яких умов професіональні аудитори повинні виконувати обов'язки суб'єктів фінансового моніторингу.

У міжнародних стандартах FATF² зазначається про існування взаємозв'язку між фінансовими та нефінансовими установами, підприємствами, організаціями і професіями. При цьому аудитори можуть надавати своїм клієнтам доволі широкий спектр послуг, які, по суті, перебувають у

¹ Про аудиторську діяльність : закон України від 22.04.1993 № 3152-ХІІ (у редакції Закону від 14.09.2006 № 140-V (зі змінами)) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.

² Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска, для бухгалтеров / Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыиванием денег – ФАТФ, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eurasiangroup.org/ru/news/typ_buh.pdf.

рамках виключного переліку видів діяльності, установлених законодавством із протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму.

Таким чином, з огляду на викладені обставини, аудитори (аудиторські фірми) можуть долучатися до процесу відмивання “брудних” грошей, незважаючи на те, що вони як СПФМ зазвичай не можуть виявити й відстежити всю схему легалізації, а тільки звернути увагу на деякі її елементи чи ознаки¹.

У Програмі економічних реформ та Національному плані дій щодо її впровадження² безпосередньо не передбачено окремого напрямку щодо реформування механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Пропонуємо внести зміни до Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, а саме:

- виокремити розділ “Створення умов для залучення прямих іноземних інвестицій” напряму “Дерегуляція, розвиток підприємництва та реформування надання адміністративних послуг”;
- включити до цього розділу пункт, метою якого визначити вдосконалення нормативно-правової бази у сфері сприяння іноземному інвестуванню (законопроектна діяльність);
- у межах цього пункту передбачити захід “Приведення національного законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму у відповідність із Міжнародними стандартами боротьби з відмиванням доходів і фінансуванням тероризму та розповсюдженням зброї масового знищення – Рекомендаціями FATF 2012 року”;
- індикатором виконання цього заходу встановити “Удосконалення законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму”, строком виконання – грудень 2013 р.

¹ Боротьба з відмиванням коштів: правовий, організаційний та практичний аспекти / С. Г. Гуржій, О. Л. Копиленко, Я. В. Янушевич та ін. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – С. 60.

² Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : указ Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>.

Узагальнюючи викладене, подамо пропозиції щодо напрацьованих інноваційних механізмів фінансового моніторингу в контексті протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Наукове обґрунтування й деталізація наведених у додатку інноваційних механізмів будуть відображені в наступних параграфах.

11.3. РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В КОНТЕКСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЕКТНИХ ПІДХОДІВ ДО АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Фінансово-економічні процеси в Україні тісно пов'язані зі світовими тенденціями, хоча й мають характерні особливості, що зумовлює пошук нових ефективніших інструментів антикризового регулювання.

Стратегічними документами, які на сьогодні визначають перелік таких заходів, є:

1) Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (далі – Програма економічних реформ)¹;

2) Стратегія національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” (далі – Стратегія національної безпеки)²;

3) щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України в 2012 р. “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”³.

Основною метою реалізації Програми економічних реформ є створення базових передумов економічного зростання шляхом утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи. Згідно з положеннями цієї Програми метою проведення реформи в напрямі стабілізації державного бюджету є ство-

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.

² Стратегія національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” : затв. Указом Президента України від 12.02.2007 № 105 (у редакції Указу Президента України від 08.06.2012 № 389/2012) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45 (22.06.2012). – Ст. 1749.

³ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України в 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.

рення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення стійкого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань за рахунок:

- зниження рівня дефіциту й темпів зростання державного боргу;
- підвищення ефективності й гнучкості фіскальних видатків;
- оптимізації управління державними фінансами.

Стратегія національної безпеки визначає джерела потенційних загроз національній безпеці загалом та економічній безпеці зокрема. До них із-поміж інших належать:

- неефективне використання коштів державного та місцевих бюджетів;
- недосконалість законодавства, що регулює питання розвитку національної економіки на інноваційних засадах, порівняно високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення і зменшення тіньової зайнятості.

У щорічному посланні Президента України наголошується, що реформи системи державних фінансів, проведені в Україні у 2010–2011 рр., стали наймасштабнішими за останні 10 років. Це стосується і сфери охоплення реформ (зміни відбулися в більшості сфер системи державних фінансів), і їхньої глибини. Водночас, незважаючи на ряд позитивних зрушень під час бюджетної реформи, у посланні окреслено низку проблем, які потребують розв'язання. Однією з них, зокрема, є невирішеність питання підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету.

Держава як найважливіший регулятор економічних відносин покликана формувати інституціональне середовище – сукупність інститутів та організаційні форми (правила взаємодії), причому як для суб'єктів господарювання, так і для інших організацій, зокрема для сфери державних фінансів. Зазначене обумовлює особливості функціонування національної системи фінансового моніторингу, до складу якої входять: Міністерство фінансів України (МФУ), Міністерство юстиції України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг і Державна служба фінансового моніторингу України (центральний орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу). Схему національної системи фінансового моніторингу подано на рис. 11.1.



Рис. 11.1. Національна система фінансового моніторингу

Складено авторами.

Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України¹, МФУ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики, зокрема у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Як суб'єкт державного фінансового моніторингу МФУ здійснює регулювання й нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, суб'єктів господарювання, які здійснюють торгівлю дорогоцінними металами й дорогоцінним камінням та виробами з них, аудито-

¹ Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>.

рів, аудиторських фірм, фізичних осіб – підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку.

Із метою ефективного виконання МФУ поставлених завдань у 2010 р. у складі центрального апарату було створено окремий підрозділ – сектор з питань державного фінансового моніторингу, який входить до Департаменту податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку МФУ.

Протягом 2011 р. – I півріччя 2012 р. сектором з питань державного фінансового моніторингу МФУ проведено перевірку 17 суб'єктів первинного фінансового моніторингу на предмет дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. За порушення вимог цього законодавства до названих суб'єктів застосовано штрафні санкції на суму понад 100 тис. грн.

Під час перевірок було виявлено низку помилок, яких припустилися СПФМ під час виконання обов'язків, визначених Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму”¹, зокрема, порушення вимог цього Закону в частині порядку подання до ДСФМУ інформації про фінансові операції, що відповідно до законодавства підлягають фінансовому моніторингу; здійснення ідентифікації клієнтів без урахування критеріїв ризиків; непроведення щорічних внутрішніх перевірок діяльності на предмет дотримання законодавства у зазначеній сфері; неналежна організація професійної підготовки й підвищення кваліфікації працівників СПФМ, відповідальних за проведення фінансового моніторингу тощо.

Враховуючи викладене, МФУ налагоджено надання методологічної допомоги СПФМ, зокрема, шляхом розміщення інформації на офіційному сайті МФУ, роз'яснень на форумі МФУ, проведення навчань на базі Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління”.

Головне місце в національній системі фінансового моніторингу займає ДСФМУ. Відповідно до Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, затвердженого Указом Президента України від

¹ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

13.04.2011 № 466 (далі – Положення № 466), ДСФМУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України¹.

Основною функцією ДСФМУ є збір, обробка й аналіз інформації про фінансові операції, що подається СПФМ і суб'єктами державного фінансового моніторингу та іншими державними органами, відповідними органами іноземних держав, а також заходи з перевірки такої інформації.

Разом із тим головною проблемою в чинному статусі ДСФМУ є те, що вона не має повноважень затверджувати власні нормативно-правові акти, і це ускладнює виконання покладених на неї завдань і функцій, хоча до моменту прийняття Положення № 466 цю службу було наділено такими повноваженнями². Відновлення зазначених повноважень ДСФМУ сприятиме швидшому реагуванню служби на тенденції і зміни у сфері протидії відмиванню “брудних” грошей на міжнародному рівні та їх відображенню в національних нормативно-правових документах, а також поліпшенню якості виконання покладених на неї завдань і функцій.

Як інноваційний механізм антикризового управління державними фінансами з огляду на міжнародний досвід необхідно визначити розподіл регуляторних функцій між МФУ та ДСФМУ, а саме наділити ДСФМУ повноваженнями щодо видання нормативно-правових актів, організації й контролю їх виконання.

За МФУ пропонується залишити повноваження регулювання й нагляду за діяльністю СПФМ. Це дасть можливість зменшити прямий політичний контроль ДСФМУ й підвищити її значимість як одного із ключових органів боротьби з тінізацією економіки в контексті посилення вимог до національних систем із протидії відмиванню коштів, установлених новою редакцією Стандартів FATF.

Міжвідомча взаємодія ДСФМУ й інших суб'єктів державного фінансового моніторингу (МФУ, Міністерство юстиції України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Національний банк України, Національна комісія з цінних па-

¹ Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : указ Президента України від 13.04.2011 № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13447.html?PrintVersion>.

² Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/100-2007-п>.

перів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг), а також інших учасників національної системи фінансового моніторингу здійснюється за такими напрямками:

1. У рамках спільних наказів про співпрацю, підготовлених на підставі п. 17 частини другої ст. 18 Закону № 249-IV, ДСФМУ надає регуляторам інформацію для підвищення ефективності здійснення ними нагляду за додержанням вимог законодавства з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму СПФМ.

2. Відповідно до частини дев'ятої ст. 12 Закону № 249-IV органи державної влади, що провадять діяльність у сфері фінансового моніторингу, в разі виявлення під час виконання своїх функцій фінансових операцій, стосовно яких є підозра, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) коштів, зобов'язані повідомити ДСФМУ про такі операції.

Порядок і вимоги надання такої інформації встановлено постановою Кабінету Міністрів України¹.

3. У січні 2010 р. уряд України утворив Раду з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму². До того часу з жовтня 2003 р. функціонувала Міжвідомча робоча група з дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом.

Рада є постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України. До її складу входять представники: Адміністрації Президента України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, МФУ, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства юстиції України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національної комісії, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг та інших державних

¹ Про затвердження Порядку надання органами державної влади інформації про фінансові операції до Державного комітету фінансового моніторингу : постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 759 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-nadannja-organami-derzhavnoyi-vl-doc31214.html>.

² Про утворення Ради з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму : постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 № 25 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 2. – Ст. 61.

органів, які задіяні в роботі національної системи фінансового моніторингу. Раду очолює Голова ДСФМУ. Організаційне, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради здійснює ДСФМУ.

4. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України¹ утворено Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. З метою створення єдиного інформаційного простору для забезпечення комплексного аналізу інформації про злочинні доходи, виявлення механізмів їх легалізації, запобігання відмиванню (легалізації) таких доходів ця система об'єднує інформаційні ресурси 11 державних органів. Щорічно система автоматично опрацьовує понад 4 млн запитів. До державних органів, які надають ДСФМУ інформацію в рамках цієї системи, належать: МФУ, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна служба статистики України, Державна фінансова інспекція України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг, Фонд державного майна України, Служба безпеки України.

5. Порядок взаємодії ДСФМУ з правоохоронними і розвідувальними органами визначено спільними наказами:

- МФУ, Міністерства оборони України, Служби зовнішньої розвідки України, Адміністрації державної прикордонної служби України²;
- ДСФМУ, Державної податкової служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України³.

¹ Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму : постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 № 1896 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51, ч. 1. – Ст. 2674.

² Про затвердження Порядку подання узагальнених матеріалів розвідувальним органам України : наказ Міністерства фінансів України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства оборони України, Адміністрації державної прикордонної служби України від 16.05.2012 № 549/123/332/340 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 49. – Ст. 1943.

³ Про затвердження Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів : наказ Державного комітету фінансового моніторингу України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 28.11.2006 № 240/718/1158/755 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3447.

Цими порядками визначено:

- форму, механізм і систему подання ДСФМУ узагальнених матеріалів до правоохоронних та розвідувальних органів;
- порядок розгляду матеріалів ДСФМУ й отримання ДСФМУ інформації про хід опрацювання своїх матеріалів.

6. Взаємодія ДСФМУ з іноземними підрозділами фінансових розвідок (ПФР) та міжнародними організаціями, до компетенції яких належить розроблення заходів щодо протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, здійснюється, зокрема шляхом:

- обміну інформацією в рамках Егмонтської групи ПФР;
- участі в заходах, які провадить Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- участі у проведенні спільних досліджень Євразійської групи з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму;
- участі представників ДСФМУ в засіданнях Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF).

Згідно з Переліком центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України¹, ДСФМУ визначено відповідальною за взаємодію з Егмонтською групою ПФР, Комітетом експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, Євразійською групою з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму.

Отже, формується єдина система проектної взаємодії на принципах координації та інтеграції інформаційно-аналітичного забезпечення здійснення фінансових операцій як у сфері державних фінансів, так і поза її межами (рис. 11.2).

Державні фінанси є розгалуженою системою відносин, яка опосередковується формуванням і використанням фінансових потоків. Розгалуженість цієї системи й наявність значної кількості грошових засобів обумовлюються різноманітністю функцій держави та завдань, які вона розв'язує, а також розмежуванням функцій і повноважень між різними рівнями державної влади.

¹ Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна : постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – Ст. 1776.



Рис. 11.2. Концептуальна модель проектної взаємодії з питань фінансового моніторингу у сфері державних фінансів

Складено авторами.

Як бачимо з рис. 11.2, кошти, що потрапляють у сферу державних фінансів та обертаються в ній, можуть мати різне походження, тому необхідною є відповідна фільтраційна стадія обігу коштів, яка б давала змогу ідентифікувати й ефективно попереджати рух фінансових потоків, що мають злочинне походження. Таким "фільтром" є система фінансового моніторингу, основне завдання якої – виявлення фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з відмиванням коштів, отриманих унаслідок

вчинення злочинів. Центром системи фінансового моніторингу є ДСФМУ, яка проводить збір і обробку інформації про фінансові операції. Державні регулятори здійснюють нагляд за виконанням вимог законодавства стосовно СПФМ, які подають інформацію ДСФМУ.

Правоохоронні органи, отримавши документи ДСФМУ, розпочинають досудове розслідування, матеріали якого надалі передаються до суду.

Таким чином, досягається основна мета – недопущення формування в системі державних фінансів та у фінансовому секторі фінансових потоків із сумнівними джерелами походження, забезпечення цільового характеру використання коштів і наповнення державного бюджету, що, у свою чергу, надає можливість державі підтримувати належний рівень соціальних гарантій (заробітні плати, пенсії, пільги тощо). Разом із тим формується база інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у сфері моніторингу стану державних фінансів і фінансового сектору, виникають можливості загальної оцінки ступеня ризикованості фінансових операцій, що дає змогу проводити ідентифікацію системних фінансових ризиків ще на попередніх стадіях. Координація зазначених механізмів із функціонуванням регуляторів національної системи фінансового моніторингу має відбуватися на основі координації проектних і програмних засад щодо реалізації завдань узгодженого антикризового регулювання у сфері державних фінансів.

Вважаємо, що реалізація запропонованої авторами концептуальної моделі повинна здійснюватися відповідно до завдань Програми економічних реформ, у напрямі посилення подальшої координації взаємодії суб'єктів національної системи фінансового моніторингу.

Подальший розвиток національної системи фінансового моніторингу України в контексті вдосконалення антикризового регулювання має ґрунтуватися на забезпеченні врахування Стандартів FATF, які порівняно з попередніми зазнали суттєвих змін і значно посилюють вимоги до національних систем протидії відмиванню коштів. Зокрема, увагу акцентовано на:

- уніфікації процедур протидії фінансуванню тероризму із процедурами протидії відмиванню коштів;
- запровадженні нових вимог до протидії фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;
- розширенні переліку предикатних злочинів;

- посиленні вимог до протидії відмиванню корупційних доходів та застосування у фінансовій системі підходу, який ґрунтується на оцінці ризиків відмивання коштів;
- запровадженні вимог до координації протидії відмиванню коштів на національному рівні;
- посиленні вимог до міжнародної співпраці;
- підвищенні ролі ПФР.

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ СПІВРОБІТНИЦТВА З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

12.1. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСІВ ТА СТРАТЕГІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПЕРІОД КРИЗИ

Перебіг фінансових процесів у світі у 2012 р. визначався ескалацією боргової кризи та нагромадженням проблем у банківській сфері євروزони. Основною проблемою національних урядів і міжнародних організацій, на подолання якої було спрямовано основні зусилля, стала зростаюча нестабільність функціонування глобального фінансового сектору, зумовлена поглибленням макрофінансових дисбалансів у переважній більшості країн світу, гальмуванням темпів економічного зростання, що призводить до збільшення боргового навантаження та істотного погіршення стану державних і корпоративних фінансів. За висновками експертів Давоського форуму, в 2012 р. і середньостроковій перспективі світ стане чутливішим до так званих ризиків десятиліття, зокрема хронічних бюджетних дисбалансів.

В умовах підвищення ймовірності другої хвилі світової фінансової кризи фінансові стратегії суб'єктів міжнародних фінансових відносин набувають істотних трансформацій, дедалі більше орієнтуються на використання інновацій у розподілі фінансових ризиків та забезпечення фінансових механізмів стабілізації. Важливу роль у формуванні й упровадженні відповідних інновацій відіграють Міжнародні фінансові організації (МФО), діяльність яких спрямована на підтримання міжнародної фінансової ста-

більшості й трансферу прогресивних фінансових механізмів на користь національних фінансових систем.

У 2012 р. урядами помітно активізовано зусилля з розв'язання проблеми рефінансування боргів державного й корпоративного секторів. Зазначена проблема, а також проблема генерування на цій основі низки інших кризових явищ перебувають у центрі уваги урядів багатьох країн. За даними ОЕСР, у 2011 р. розвинуті країни запозичили 10,4 трлн дол. США, утім, у 2012 р. потреба у фінансуванні зберігалася: за різними прогнозами, у 2012 р. має бути залучено 10,5 трлн дол. США¹. Це на 1 трлн дол. більше, ніж у 2007 р., та вдвічі перевищує показник 2005 р.

Із погіршенням доступу до ринкових механізмів фінансування бюджетних видатків для багатьох країн світу підвищилася вартість залучення фінансових ресурсів на міжнародному ринку. При цьому зниження суверенних рейтингів заблокувало ринкове кредитування на економічно прийнятних умовах, що сприяло посиленню ролі МФО.

Збільшення значення МФО в період кризи спричинене, зокрема, необхідністю:

- забезпечення рефінансування державного боргу. За умов неспроможності низки країн рефінансувати свої боргові зобов'язання співробітництво з Міжнародним валютним фондом (МВФ) як ключовою міжнародною організацією надало їм можливість віднайти потрібні кошти;
- невідкладного фінансування державних соціально значущих проєктів. Унаслідок падіння або незначного зростання ВВП у кризовий період, а отже, ненадходження очікуваних бюджетних доходів, фінансування важливих проєктів соціально-економічного розвитку значно гальмувалося. Компенсація потрібних ресурсів у багатьох країнах забезпечувалася за рахунок співпраці з МФО;
- фінансування довгострокових, передусім інфраструктурних, проєктів. Останніми роками широко практикується фінансування державних проєктів соціально-економічного й інфраструктурного спрямування спільно з міжнародними банками розвитку (Світовий банк, Африканський банк розвитку, Азійський банк розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжамери-

¹ Highlights from the OECD Sovereign Borrowing Outlook № 4 // OECD Journal: Financial Market Trends. – 2011. – Is. 2. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/financialmarketsinsuranceandpensions/financialmarkets/49243051.pdf>.

канський банк розвитку), а також іншими спеціальними МФО (Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) тощо).

Слід зазначити, що за період останньої кризи МФО наростили обсяги запозичень. Так, протягом 2008–2010 рр. банки розвитку підвищили запозичення в середньому на 96 % відносно 2005–2007 рр., зокрема для ЄБРР цей показник сягнув 58 % (рис. 12.1).

У період фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. МФО діяли відповідно до своїх установчих документів, частково реалізуючи допомогу під час кризи шляхом організації консорціумного кредитування (включаючи МВФ, Європейський Союз, ЄІБ, Групу Світового банку та інші багатонаціональні банки розвитку).

Світовий банк разом із ЄІБ і МВФ належить до найбільших фінансових інституцій світу. Водночас ЄІБ надає кошти переважно європейським клієнтам і під час кризи фінансував європейські державний і приватний сектори. Міжнародна фінансова корпорація (МФК) і ЄБРР є найбільшими фондами, які інвестують або позичають кошти приватним компаніям на ринках, що розвиваються, без залучення державних гарантій (рис. 12.2).

Посилення ролі МВФ в умовах невизначеності середньострокової перспективи розвитку міжнародного фінансового середовища проявляється в розширенні використання механізмів стабілізації фінансових систем країн світу. Серед таких механізмів варто виділити угоди stand-by (SBA), систему розширеного фінансування (EFF), гнучку кредитну лінію (FCL), кредитування підтримки ліквідності (PLL). Натепер обсяг узгодженого кредитування за цими фінансовими механізмами становить 163,3 млрд СПЗ, 116 млрд (71 %) із яких залишаються невикористаними, оскільки було запроваджено новий механізм. У рамках таких інструментів за три останні роки МВФ започаткував і відновив співробітництво із 24 країнами, зокрема Україною. Сукупна накопичена заборгованість країн перед МВФ станом на 31 січня 2012 р. становила 66,8 млрд СПЗ (рис. 12.3).

На традиційні фінансові механізми допомоги країнам (SBA, EFF) МВФ зарезервував понад 55 % ресурсів загального фонду кредитування. Загалом фінансовий механізм SBA є найпоширенішим у практиці МВФ. Сукупно за ним сформовано 65 % заборгованості країн перед МВФ, а рівень вибірки ресурсів становить понад 50 %.

Разом із тим дедалі більшої ваги набуває механізм FCL, розроблення якого стало одним із найважливіших антикризових рішень МВФ, котрий уже передбачив на цей механізм 43,1 % загального фонду кредиту-

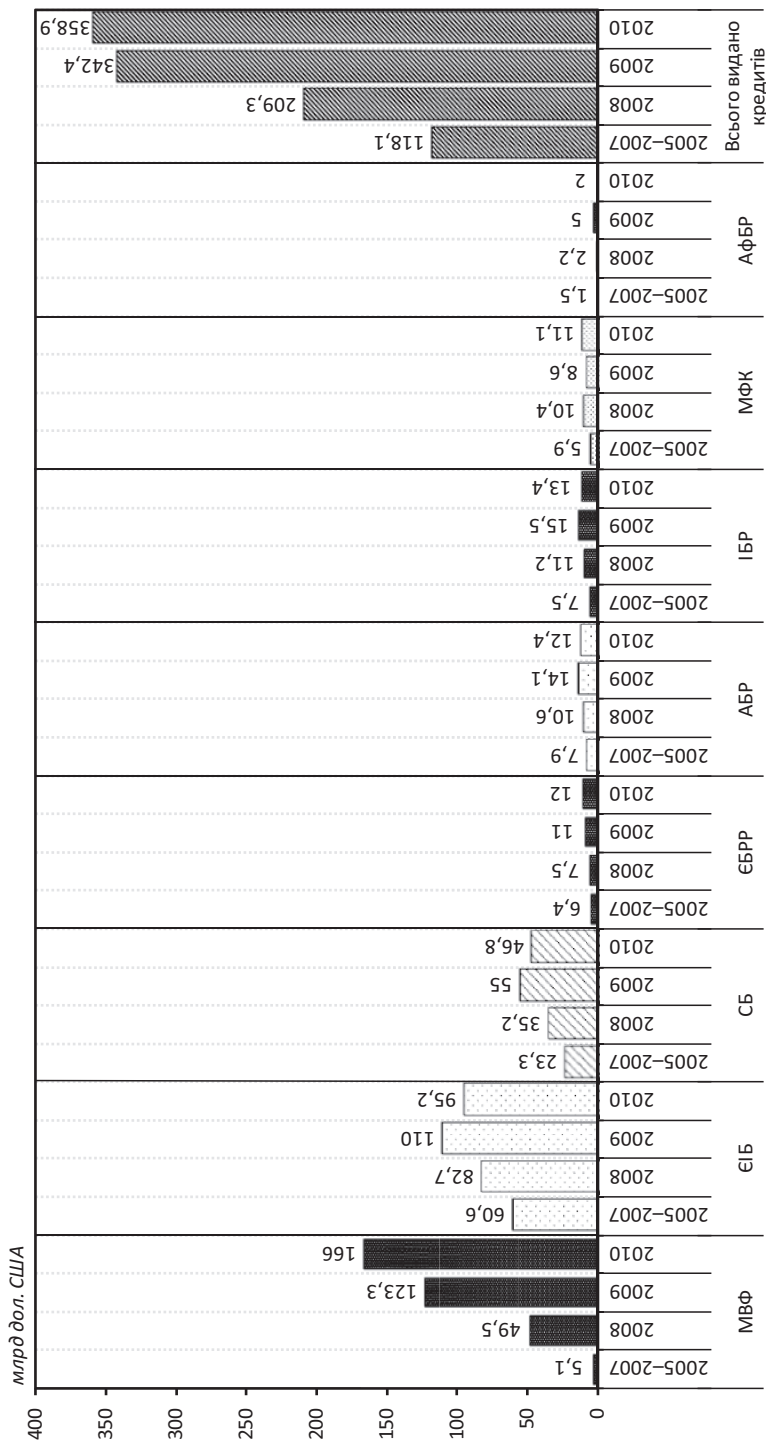


Рис. 12.1. Обсяги кредитування МФО

Примітка. ЄІБ – Європейський інвестиційний банк; СБ – Світовий банк; АБР – Азійський банк розвитку; ІБР – Інтер-американський банк розвитку; МФК – Міжнародна фінансова корпорація; АФБР – Африканський банк розвитку

Складено за даними Standard and Poog's 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.standardandpoogs.com>.

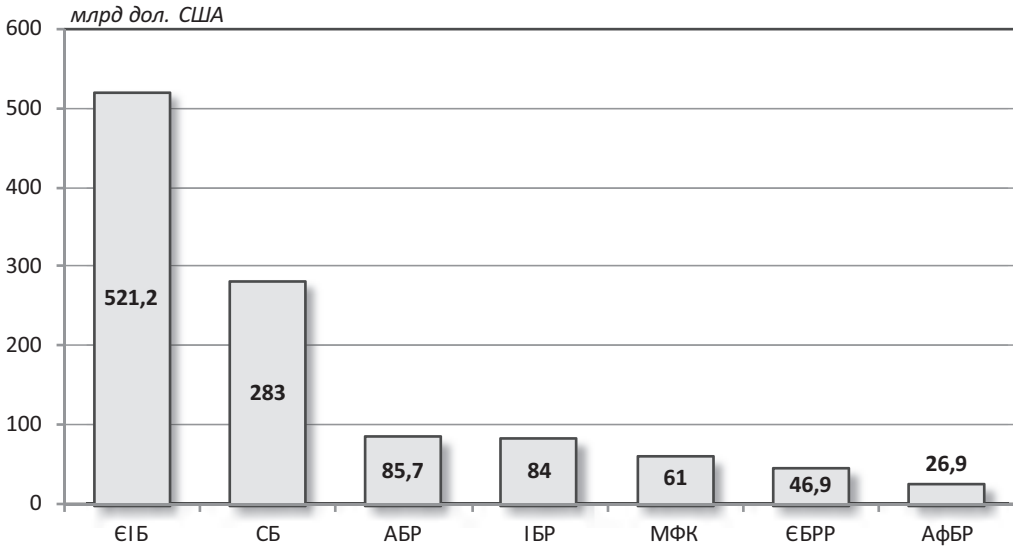


Рис. 12.2. Сукупні активи МФО в період глобальної фінансово-економічної кризи

Складено за даними Standard and Poor's 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.standardandpoors.com>.

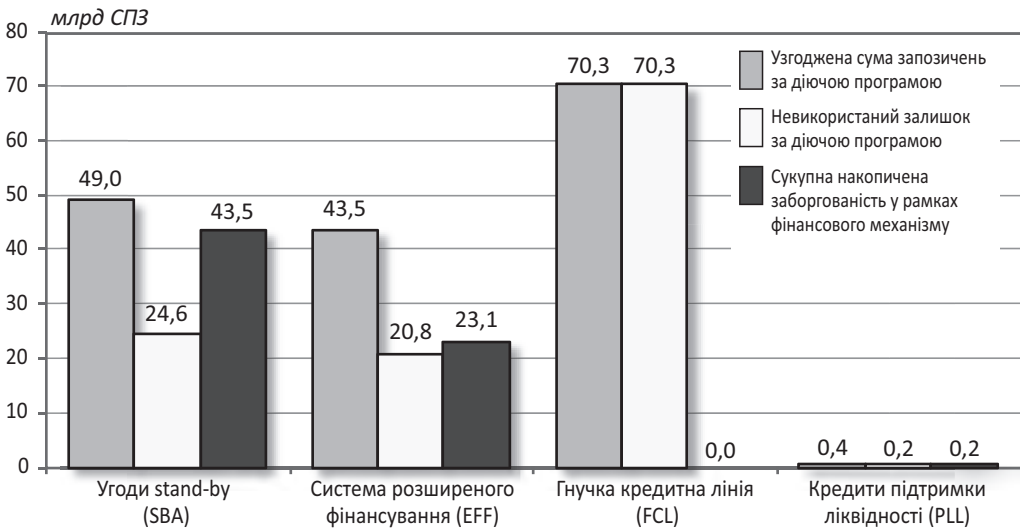


Рис. 12.3. Використання МВФ різних фінансових механізмів у рамках загальних кредитних ресурсів станом на 31 січня 2012 р.

Джерело: статистичні дані Міжнародного валютного фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org>.

вання. Станом на кінець січня 2012 р. МВФ досягнув домовленостей із Польщею, Колумбією й Мексикою, утім, механізм FCL досі не дістав практичної реалізації, адже ресурси не використовувались (до речі, вони становлять 60,6 % усіх невикористаних ресурсів МВФ).

Слід зазначити, що в результаті глобального поширення фінансової кризи сума резервованих МВФ під кредитування ресурсів лише за чотири роки збільшилась у 21,8 раза – із 7,48 до 163,3 млрд СПЗ. До поширення кризи, на початок 2008 р., майже всі кредити надавалися через механізм SBA та охоплювали тільки сім країн.

Дослідження діяльності МФО дало змогу виділити такі новітні тенденції:

1. *Посилення співпраці МФО з країнами, що розвиваються, насамперед із БРИКС і азійськими країнами.* Активізація такої співпраці зумовлюється ринковими чинниками, зокрема прибутковістю проектів у відповідних країнах, а також збільшенням у них кількості міжнародних неурядових організацій (NGOs), із якими МФО підтримують ділові зв'язки.

2. *Модернізація цільових пріоритетів розвитку МФО з 2008 р.* Більшістю МФО прийнято нові стратегії розвитку, котрі передбачають зміну пріоритетів фінансування, диференціацію пріоритетів залежно від клієнтів, запровадження нових кредитних і некредитних інструментів, переосмислення регіональних і глобальних напрямів фінансування. При цьому МФО залишають за собою традиційні функції, допомагаючи країнам у боротьбі з ринковою нестабільністю та різкими коливаннями цін на біржові товари.

3. *Збільшення важливості консультативно-інформаційної й технічної підтримки.* Крім фінансової допомоги, банки регіонального розвитку активізували консультативну, інформаційну й технічну підтримку. Останніми роками істотно зросла вага досліджень МФО, насамперед у оцінюванні економічної діяльності країн – партнерів зі співробітництва, аналізі їх соціально-економічного розвитку, а також виробленні рекомендацій щодо реформування їхніх фінансової, податкової й митної політик.

4. *Перерозподіл між МФО пріоритетів щодо фінансування країн за рівнем доходів.* Наприклад, якщо МВФ наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років спрямовував свою допомогу країнам, що розвиваються, то починаючи з активної фази світової кризи 2008 р., і особливо під час розвитку боргової кризи в євроні, він переорієнтувався на допомогу розвинутих країнам.

При цьому фінансування від Світового банку, а саме від Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР) і Міжнародної асоціації розвитку (МАР), для країн, що розвиваються, сьогодні відіграє ключову роль.

5. *Посилення ролі співробітництва в забезпеченні антикризових програм.* У розрізі секторів фінансові ресурси Групи Світового банку зазвичай спрямовуються на проекти соціально-економічного розвитку країн-реципієнтів. Проте світова фінансова криза змінила акценти. Найдієвішими антикризовими напрямками інвестування стали соціальна політика, інфраструктура, розвиток фінансового й приватного секторів як найуразливіші або найважливіші для антикризової стабілізації, а також пов'язані з мінімізацією безробіття в період кризи.

6. *Активізація залучення МФО до процесів кредитування або проектів допомоги країнам різних інституцій із метою диверсифікації ризиків.* У Європі проектні кредити на реалізацію масштабних ініціатив видаються спільно ЄБРР і ЄІБ, окрім того, вони можуть отримувати гарантії від Групи Світового банку (Багатостороннього агенства з гарантування інвестицій – БАГІ).

За потреби екстреної допомоги країнам єврозони в період кризи використовувався механізм, що передбачав надання ресурсів МВФ, Європейським центральним банком (ЄЦБ) за підтримки Єврокомісії (ЄК). У деяких випадках до надання позик долучалися уряди й міжнародні політичні організації.

При кредитуванні великих проектів державного й приватного характеру суб'єктом кредитування крім МФО тепер виступають багатосторонні донори, приватні благодійні організації, державні й наддержавні структури, страхові й гарантійні установи, що ускладнює знаходження компромісу, зате розподіляє ризики неправильно прийнятих рішень.

7. *Поліпшення координації діяльності між МФО.* Погляди МВФ і Світового банку щодо реформ у країнах – реципієнтах їхніх кредитів зазвичай відрізняються, що призводить до затягування переговорів під час пошуку оптимальних варіантів співпраці в періоди криз. Найбільші розходження в підходах Світового банку і МВФ проявилися в період Азійської кризи 1997 р. Однак натеper ситуація значно краща. По-перше, МВФ погодився відійти від обов'язкової умови надання кредиту – так званих структурних критеріїв*, що були однією з перепон ефективному співробітництву МВФ

* Починаючи з 1990-х років МВФ висуває при кредитуванні країн додаткові умови, так звані структурні критерії (structural conditionality), які еволюціонували від макроекономічних (рівень бюджетного дефіциту відношення боргу до ВВП, рівень кредитування національної економіки, золотовалютні резерви) до економічної політики (зміни в законодавстві, умови інституційних реформ). Для окремих країн рекомендується лібералізація цін, приватизація, реформа торговельних режимів, поліпшення умов для прямих іноземних інвестицій, підви-

і Світового банку. По-друге, зазвичай неузгодженість позицій стосовно фіскальної політики країни – реципієнта коштів ставала причиною недостатньо оперативних спільних дій цих інституцій. На сьогодні сторони дійшли згоди щодо фіскальної політики, домовившись проводити контрциклічну політику, яка передбачає “охолодження” економіки в моменти “перегріву” та стимулювання економічного зростання в періоди спаду.

12.2. АНАЛІЗ СТАНУ ТА ДИНАМІКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ, ЯКІ ВПРОВАДЖУЮТЬСЯ З ВИКОРИСТАННЯМ РЕСУРСІВ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Національним планом дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено необхідність підвищення ефективності використання кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги (п. 129)¹. У межах поставленого цільового орієнтиру доцільно проаналізувати стан виконання проектів, які реалізуються з використанням ресурсів МФО, що дасть змогу узгодити їх упровадження з пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку України.

12.2.1. Про стан реалізації проектів, що впроваджуються з використанням ресурсів ЄБРР

Європейський банк реконструкції та розвитку виступає стратегічним партнером і найефективнішим інвестором для України в питаннях модернізації національної економіки. Проекти у сфері енергетики, які підтримуються ним, є безпрецедентними за масштабами для вітчизняної економіки. Фінансування з боку ЄБРР транспортних проектів збігається в часі з критичною потребою в технічному відновленні ключових ланок національної інфраструктури. Водночас унаслідок невирішення незалежності центрального банку тощо. Керівництво МВФ вважає, що виконання таких умов сприяє зростанню найменш розвинутих країн та країн із перехідною економікою.

¹ Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: указ Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14581.html>.

шеності низки проблемних питань знижується результативність спільних проектів у державному секторі України.

Аналіз стану реалізації проектів ЄБРР у вітчизняному державному секторі дає змогу визначити низку важливих тенденцій, а саме:

- *Збереження значної концентрації сфер реалізації проектів ЄБРР у державному секторі України.* Попри велику зацікавленість ЄБРР у розширенні портфеля проектів у державному секторі України, сфери кредитування дотепер обмежуються п'ятьма напрямками.

Майже 90 % проектів ЄБРР у державному секторі в доларах США припадає на енергетичну, транспортну й фінансову сфери. У свою чергу, якщо розглядати проекти ЄБРР, фінансовані в євро, абсолютно всі вони реалізовувалися виключно в енергетичній і транспортній сферах.

- *Зростання ролі євро у визначенні валюти кредитування в рамках проектів ЄБРР.* Сукупний обсяг позик, які схвалено для реалізації проектів у державному секторі України в 1993–2012 рр., становить 674,9 млн дол. США та 1287 млн євро (станом на початок II кв. 2012 р.). Для порівняння: на початок II кв. 2011 р. сукупний обсяг схвалених позик становив 674,9 млн дол. США і 662,4 млн євро. Таким чином, лише за рік портфель кредитів ЄБРР у державному секторі України, номінованих у євро, зріс майже вдвічі, водночас у доларах США не було схвалено жодної нової позики.
- *Збереження прийняттого рівня освоєння державним сектором України кредитних ресурсів у рамках проектів ЄБРР.* Станом на початок II кв. 2012 р. рівень освоєння схвалених у 1993–2012 рр. позик у доларах США в державному секторі України становив 88,2 %, а в євро – 42,8 %. Для порівняння: у 2011 р. ці показники дорівнювали 87,7 і 64 % відповідно. Певне зменшення вибірки позик свідчить про високі темпи освоєння нових проектів, у рамках яких інтенсифікується кредитування, зокрема в євро.
- *Збільшення ролі енергетики й інфраструктури у структурі проектів ЄБРР в Україні.* Ключовим елементом нової Стратегії діяльності ЄБРР в Україні є зміщення пріоритетів від фінансової компоненти в напрямі інфраструктурних проектів та здійснення масштабних енергетичних інвестицій. Про це, крім тексту самої Стратегії, свідчить поточна структура проектів у державному секторі, котрі реалізуються або перебувають на стадії завершення погашення позик.

Слід зазначити, що за офіційними даними після 100-відсоткового освоєння позикових коштів ЄБРР у рамках проектів у сфері зв'язку, муніципальній і фінансовій сферах ним не було ухвалено жодної позики на

подібні цілі. Натомість усі нові проекти ухвалювалися лише в енергетичній сфері та інфраструктурному забезпеченні, причому в євро. У контексті поступового заміщення долара США в позиках ЄБРР розпочаті в цій валюті проекти натеper мають високий коефіцієнт освоєння коштів. Зокрема, для енергетичних проектів цей показник сягає 83,3 %, а для інфраструктурних – 75,7 %. Водночас частка нових проектів у євро в енергетиці становить 22,3 %, а в транспортній сфері – 53,3 %.

- *Нарощення проектного портфеля ЄБРР у державному секторі України.* Результати оцінювання співробітництва України з ЄБРР у державному секторі в розрізі термінів дії окремих позик засвідчують зростання проектної активності. На зміну проектам, за якими завершено вибірку й котрі перебувають на стадії погашення, Україною та ЄБРР ухвалюються нові проекти.

Щоправда, дати підписання угод і початку вибірки в рамках цих проектів не збігаються, тому фінансові потоки не відразу відображаються у фінансовій статистиці Міністерства фінансів України, що, у свою чергу, впливає на графічне відображення проектної активності ЄБРР.

- *Підвищення частки довго- й середньострокових проектів кредитування.* Останніми роками ЄБРР ліберальніше підходив до визначення термінів, необхідних для реалізації проектів, а отже, погашення позик. Середня тривалість проектів ЄБРР у державному секторі України, реалізацію яких завершено, становила 8,3 року. Утім, для всіх наступних проектів вона становить уже понад 14 років. Зазначене вказує на безумовний прогрес у розвитку співробітництва, у результаті чого національна економіка інтенсивніше розвивається, компенсуючи дефіцит довгострокових ресурсів на внутрішньому ринку.
- *Посилення ролі ЄБРР у діяльності банківського сектору України.* Протягом 2009–2011 рр. ЄБРР зробив вагомі кроки щодо входження на банківський ринок України. Станом на 1 січня 2012 р. ЄБРР є співвласником банків, що функціонують на території України, серед яких КБ “Мегабанк”, КБ “Прокредит банк” і КБ “Укрсиббанк”.

Наразі ЄБРР не здійснює активної експансії на внутрішній банківський ринок України, що передусім пов’язане з обмеженням кредитування в національній валюті. Частка банків із засновником ЄБРР у сукупному статутному капіталі становить 10 % усіх банків із іноземним капіталом та 3,8 % – у сукупних активах банківської системи. Окремо слід відзначити більшу роль таких банків у накопиченні активів у іно-

земній валюті (частка у 5 % сукупних активів банків в іноземній валюті проти 3 % у національній). Для порівняння: банкам із Кіпром у засновниках належить 13,9 % сукупного статутного капіталу та 20,5 % сукупних активів вітчизняної банківської системи. Водночас у разі досягнення ЄБРР і НБУ домовленостей ЄБРР зможе розгорнути кредитування в гривні на внутрішньому фінансовому ринку України, що істотно змінить структуру банківських послуг на ньому.

У квітні 2011 р. Радою директорів ЄБРР було затверджено нову Стратегію діяльності в Україні, розраховану на реалізацію протягом 2011–2014 рр.¹ Цей документ ухвалено на зміну попередній Стратегії діяльності в Україні², котра розраховувалася на 2007–2009 рр., але була подовжена на 2010 р.

Окрім уточнення пріоритетів і напрямів діяльності, ухвалення нової Стратегії потребувало зміни формату співробітництва з Україною, яка за обсягами кредитно-інвестиційної діяльності займає другу позицію після Росії (станом на початок 2010 р.). Упродовж 2007–2010 рр. Україна випередила Польщу, котра до цього була другою.

ЄБРР у своїй діяльності керується низкою інтересів як у приватному, так і в державному секторах. Відповідно до встановлених критеріїв, частка проектів у державній сфері й приватному секторі протягом 2007–2011 рр. у середньому співвідносилась як 35(30) : 65(70). Причому частка проектів без державних гарантій у сукупному портфелі сягала у 2009 р. 76 %. Цим обумовлюється різноманіття пріоритетних напрямів діяльності ЄБРР в Україні. Зокрема, Стратегією ЄБРР від 2007 р. передбачалося сприяння³:

- підвищенню ефективності, конкурентоспроможності й стандартів корпоративного управління в приватному секторі України та надходженню прямих іноземних інвестицій;

¹ Стратегія діяльності в Україні 2011–2014 рр. : затв. Радою директорів на засіданні 12–13 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/russian/downloads/country/strategy/ukraine_uk.pdf.

² Стратегія діяльності в Україні : схвал. Радою директорів 18 верес. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/downloads/about/policies/2007-09-18,_Strategy_for_Ukraine-_Ukrainian_web.pdf.

³ Огляд діяльності Банку // Стратегія діяльності в Україні : схвал. Радою директорів 18 верес. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/downloads/about/policies/2007-09-18,_Strategy_for_Ukraine-_Ukrainian_web.pdf.

- розвитку внутрішніх ринків капіталу та надання постійної підтримки мікро-, малим і середнім приватним підприємствам із допомогою спеціальних довгострокових кредитних ліній через посередництво банків-партнерів;
- підвищенню енергоефективності й енергетичної безпеки, охороні довкілля та сталому використанню природних ресурсів у всіх секторах економіки;
- поліпшенню ефективності й надійності ключових об'єктів інфраструктури, виробництва, передачі й розподілу електроенергії та нафто- й газотранспортної систем України.

Загальна оцінка результативності реалізації затверджених пріоритетів дає підстави констатувати:

- *падіння результативності проектів ЄБРР у фінансовій сфері України внаслідок фінансово-економічної кризи.* Як зазначає ЄБРР, реалізація встановлених у 2007 р. пріоритетів діяльності зберігалася на високому якісному рівні до IV кв. 2008 р., поки фінансово-економічна криза не завдала нищівного удару фінансовій системі й реальному сектору України. Для ЄБРР це проявилось у зриві реалізації значної кількості фінансово-кредитних проектів, адже майже всі його партнери були змушені істотно коригувати напрями своєї діяльності. Зокрема, проблематичними для ЄБРР стали довгострокові кредитні лінії в контексті розвитку внутрішнього ринку капіталу. У результаті ряд поставлених завдань йому так і не вдалося виконати (йдеться передусім про програми розвитку бізнесу). Лише у 2009 р. ЄБРР було скасовано 180 операцій (у 2008 р. – 25), що вказує на серйозність ускладнень унаслідок кризи. Проте дієві заходи реагування на поширення кризи та якісне управління інвестиційним портфелем дали йому змогу утримати частку проблемних кредитів на низькому рівні;
- *зниження дієвості механізмів сприяння розвитку підприємництва.* У результаті фінансово-економічної кризи було нівельоване досягнення щодо сприяння розвитку ринків капіталу та надання постійної підтримки мікро-, малим і середнім приватним підприємствам шляхом надання цільових довгострокових кредитних ліній разом із банками-партнерами;
- *посилення антикризової складової діяльності ЄБРР в Україні.* Здійснюючи поточне коригування пріоритетів відповідно до розвитку ситуації в Україні, ЄБРР значно посилив антикризову складову своєї присутності в ній. Так, у 2008–2009 рр. він інвестував у

- вітчизняний фінансовий сектор більше ніж 1 млрд євро, зокрема понад 600 млн євро для підтримки капітальної бази банків;
- *недостатність заходів щодо сприяння підвищенню стандартів корпоративного управління українського приватного сектору.*

Разом із тим, незважаючи на ускладнення з реалізацією фінансових проектів ЄБРР в Україні, йому вдалося досягти:

- результативності у фінансуванні зміцнення ядерної безпеки України, пов'язаної з чорнобильськими проектами;
- високої результативності в транспортно-інфраструктурних і енергетичних інвестиційних проектах;
- підвищення ефективності й надійності базової енергетичної інфраструктури.

При підготовці нової Стратегії діяльності в Україні ЄБРР системніше поставився до окреслення пріоритетних сфер, зокрема сформулював думку про стратегічний потенціал українського сільськогосподарського комплексу в контексті продовольчої безпеки, укотре підкресливши важливість енергетичних проектів.

У своїй новій Стратегії ЄБРР високо оцінив прагнення українського уряду¹, створеного після президентських виборів 2010 р., до формування відповідальної політики та впровадження життєво необхідних реформ, що відкладалися в період дії попередньої Стратегії.

Створення умов для кредитування ЄБРР у місцевій валюті є невід'ємною складовою підвищення результативності міжнародного співробітництва України. З метою підтримки ініціативи ЄБРР щодо кредитування резидентів у гривні Національним банком України в 2007 р. було внесено відповідні зміни до Положення про відкриття та функціонування кореспондентських рахунків банків – резидентів і нерезидентів у іноземній валюті та кореспондентських рахунків банків-нерезидентів у гривнях, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 26.03.1998 № 118 (*далі* – Положення), завдяки чому ЄБРР на сьогодні має таку можливість.

Положенням, зокрема, визначено перелік документів, котрі потрібні для відкриття ЄБРР кореспондентських рахунків у іноземній валюті для кредитування резидентів у гривні, та перелік операцій, за якими на цей рахунок зараховуються кошти та списуються з нього.

¹ Передмова // Стратегія діяльності в Україні 2011–2014 рр. : затвердж. Радою директорів на засіданні 12–13 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/russian/downloads/country/strategy/ukraine_uk.pdf.

До таких операцій, зокрема, належать перерахування коштів за операціями міжбанківського кредитування з уповноваженими банками України та продаж іноземної валюти на вітчизняному міжбанківському валютному ринку.

Залучені кошти в національній валюті надалі можуть бути спрямовані на фінансування кредитних проектів реального сектору економіки України. Однак на сьогодні програма фінансування ЄБРР резидентів у гривні ще не набула широкого розвитку.

12.2.2. Про стан реалізації проектів, які впроваджуються з використанням ресурсів МБРР

МБРР є стратегічним партнером України в розбудові сучасної ринкової економіки, здійсненні необхідних структурних реформ і модернізації державних фінансів. Специфіка співробітництва України з МБРР полягає в домінуванні ролі механізму аналітично-дорадчої допомоги підтримки реформ, обумовленому цільовим характером надання позик. Якщо кредитні проекти ЄБРР фінансують окремі точкові проекти в межах установлених сфер, то проекти МБРР здебільшого охоплюють пріоритетні галузі.

Співробітництво України із МБРР характеризується низкою тенденцій, на основі яких можна оцінити його результативність, зокрема:

- *Збереження помірних темпів нарощення обсягів кредитування з боку МБРР.* Упродовж 2011 р. приріст позик МБРР на реалізацію проектів у державній сфері України становив 350 млн дол. США, або 5,6 % сукупного обсягу наданих позик. Станом на кінець I кв. 2012 р. обсяг схвалених МБРР позик сягнув 6281,9 млн дол. США. Така динаміка хоча й відповідає середнім річним обсягам за період співробітництва, може свідчити про звуження напрямів кредитування (у 2011 р. узгоджено лише два нових проекти).

Досягши рекордних обсягів надання кредитних ресурсів у 2008 р. (близько 900 млн дол. США), у 2011 р. МБРР профінансував в Україні лише 244,1 млн дол., що майже вдвічі менше навіть за рівень кризового 2009 р. Подібна ситуація намітилась і у 2012 р.: за I кв. було отримано трохи більше 50 млн дол. США. Таким чином, наявні ознаки поступового гальмування кредитування, що відповідає загальним тенденціям співробітництва України з МФО.

- *Поступове збільшення ролі інвестиційних позик у проектному портфелі МБРР в українському державному секторі.* Останніми

роками намітилася тенденція до нарощення частки інвестиційних проектів у кредитному портфелі МБРР. Упродовж року (на кінець II кв. 2012 р.) частка інвестиційних позик дорівнювала 30 % ухваленого кредитного портфеля МБРР в Україні, тоді як на кінець II кв. 2011 р. вона становила 26 %.

Поступове зміщення пріоритетів співробітництва на користь інвестиційних позик є позитивним імпульсом для вітчизняної економіки.

Фінансування інвестиційних проектів МБРР у державному секторі України дає змогу виконувати важливі завдання: інфраструктурні (проекти, що стосуються автомобільних доріг, водопостачання, гідроелектростанцій тощо); розвитку експорту, які сприяють державній політиці модернізації національної економіки; енергоефективності та розвитку ринку електроенергії в Україні, визначених пріоритетним напрямом подальшої співпраці з МБРР.

- *Згортання кредитних програм для системних проектів МБРР.* Цей вид цільових позик МБРР був актуальним і затребуваним у період основної фази інституційних трансформацій в Україні впродовж 1995–2001 рр. Подальші кредити під системні проекти у вітчизняному державному секторі залучалися лише у 2008 р. (на фінансування політики розвитку) та у 2009 р. (на післякризову реабілітацію фінансового сектору). Натепер жодних нових позик під вказані цілі залучено не було.

Спочатку системні позики залучались у сфері економіки (вугільну промисловість і сільське господарство), останніми роками – як стабілізаційні кредити для сектору вітчизняних державних фінансів.

- *Утримання високого рівня анулювання попередньо узгоджених позик.* Перегляд умов надання позик МБРР на проекти в державній сфері України є доволі звичайним явищем. Так, у 1993–2012 рр. із сукупного обсягу узгоджених позик через анулювання в Україну не надійшло 0,73 млрд дол. США (10,4 %) кредитних ресурсів. За обсягами основна частина скасованих кредитів припадає на інвестиційні позики – майже 0,5 млрд дол. США. Прикладами є інвестиційні проекти розвитку електроенергії (за одним із них було анульовано 69 % кредиту, за іншим – 99,4 %); проект розвитку ринку фінансових послуг (скасовано 88,4 % фінансування). Загалом було анульовано п'яту частину узгоджених інвестиційних позик.

У сфері інституційних позик із загального обсягу анульовано майже третину. Зокрема, майже повністю згорнуто проекти розвитку через інтернет, приватного сектору, фонду муніципального розвитку та ін.

Загалом ситуація перегляду узгоджених проектів між Україною та МБРР свідчить про наявність проблем, пов'язаних із ідентифікацією пріоритетних сфер кредитування. У цьому контексті оновлення стратегії МБРР щодо діяльності в Україні може стати важливим чинником поліпшення співробітництва.

- *Утримання значного резерву невикористаних позик.* Натепер у співробітництві України і МБРР лишається ресурс дофінансування наявних проектів. У сукупному обсязі кредитів МБРР невикористаними, згідно з графіками фінансування, залишаються понад 17 % ресурсів, які в розрізі цільового кредитування розподіляються нерівномірно.

Найбільший резерв невибраних кредитних ресурсів – у сфері інвестиційних проектів. Це повною мірою відповідає сучасним тенденціям посилення ролі даної складової проектного портфеля МБРР у державному секторі України. Узгодження нових проектів дає змогу зберігати високий рівень залишку фінансування. Так, станом на початок II кв. 2012 р. більш ніж половина сум узгоджених інвестиційних позик (майже 1 млрд дол. США) перебувала в процесі реалізації проектів.

Інституційні позики, поступово втрачаючи вагомість у сукупних проектах МБРР, зберігають невибраний резерв фінансування (на початок II кв. 2012 р. – майже 105 млн дол. США).

При цьому не залишилося невикористаного кредитного резерву у сфері системних проектів, які дотепер переважають у кредитах МБРР. Цей вид позик було профінансовано в повному обсязі. Зважаючи на тенденцію до згортання системних позик у структурі кредитного портфеля МБРР в Україні, перспективи поновлення подібних проектів у вітчизняному державному секторі не визначені.

Формат співробітництва Світового банку з кожною окремою країною передбачає розробку індивідуальної стратегії партнерства. За формою та змістом ці стратегії ґрунтуються на аналізі поточної ситуації й ризиків, визначають передумови формування напрямів співробітництва, а також систему цільових пріоритетів і завдань. Особливістю стратегії партнерства МБРР є адаптивність до змін, зумовлених потребами реалізації проектів.

У Стратегії МБРР на 2012–2016 рр. високу оцінку дістала Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Вона відіграє ключову роль у визначенні орієнтирів МБРР у процесі співробітництва з

Україною. Зокрема, МБРР визнає, що реалізація заявлених у Програмі цілей разом із підвищенням ефективності урядування допоможе Україні подолати ряд структурних дисбалансів у економіці. При цьому МБРР наголошує на необхідності налагодження конструктивного діалогу між керівництвом країни, громадянським суспільством і бізнесом, що потребує досягнення паритету між національними інтересами й особистими амбіціями. У зв'язку з цим МБРР планує зосередити увагу на вузьких місцях Програми.

Стратегічна позиція МБРР щодо України базується на подібному з ЄБРР принциповому твердженні щодо невідповідності сучасного стану розвитку країни її потенціалу. МФО єдині у висновках щодо необхідності реалізації проектів в Україні у сферах:

- невідкладного реформування й модернізації державних фінансів;
- реалізації сільськогосподарського потенціалу;
- розвитку енергоринку за напрямками енергоефективності та зниження залежності;
- інтенсифікації залучення інвестиційних ресурсів у інфраструктурні проекти.

При цьому керівництво МБРР наголошує на необхідності ретельнішого моніторингу й оцінювання ризиків при формуванні та реалізації стратегії партнерства. Зокрема, ним виділяються такі ризики: часті зміни й неузгодженості реалізації державної політики, неефективного урядування, гальмування фіскальних і структурних реформ.

12.2.3. Про стан реалізації проектів, які впроваджуються з використанням ресурсів Європейського інвестиційного банку

Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) є ключовою ланкою європейської інвестиційно-банківської системи, що зумовлене його статутом. ЄІБ результативно поєднує статус державної установи, котра виконує стратегічні завдання розвитку, та має активну позицію у сфері кредитування комерційних проектів. Сучасна діяльність ЄІБ зводиться головним чином до:

- 1) активної реалізації внутрішньої політики ЄС у сферах¹:
 - стимулювання інвестицій у малий і середній бізнес;

¹ EIB supports the EU's policy objectives / European Investment Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org/about/index.htm>.

- вирівнювання міжрегіональних економічних і соціальних диспропорцій;
 - реалізації проектів у контексті проблеми глобального потепління;
 - інвестування в проекти охорони навколишнього середовища;
 - фінансування проектів щодо розробки альтернативних джерел енергії;
 - інвестицій у інформаційні й комунікаційні технології для розбудови “економіки знань”;
 - розбудови транскордонних мереж у сферах транспорту, енергетики та зв’язку;
- 2) виконання функції агента реалізації зовнішньої фінансової й інтеграційної політик ЄС. Фактично всі процеси розширення ЄС відбувалися невідривно від фінансування з боку ЄІБ масштабних проектів розвитку інфраструктури, енергетичної й екологічної безпеки в країнах-кандидатах на стадіях підготовки до вступу.

ЄІБ здійснює свою діяльність як у державному, так і в приватному секторах. Спільною рисою всіх проектів є національна або регіональна значущість, а також соціально-економічна пріоритетність відповідного фінансування. Тобто навіть за умов суто комерційного фінансування кредитних ліній важливим є досягнення цілей, ширших за отримання прибутку.

Урахування особливостей актуального статусу ЄІБ як організації, що крім економічних має ще й політичні цілі, є важливим елементом підвищення результативності співробітництва України з МФО.

Серед ключових тенденцій розвитку проектної діяльності ЄІБ у країнах-партнерах слід назвати такі:

- *Динамічне нарощення обсягів кредитування.* Маючи кредитний рейтинг за всіма системами оцінювання на рівні “AAA”, ЄІБ володіє величезним потенціалом акумулювання фінансових ресурсів суверенних урядів і приватних інвесторів шляхом емісії облігацій. Сукупний обсяг кредитів ЄІБ за роки діяльності (починаючи з 1957 р.) сягнув 0,917 трлн євро¹ (профінансовано 17 522 проекти)².

¹ Finance contracts signed / European Investment Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org/projects/loans/regions/index.htm?start=1959&end=2012>.

² Multi-Criteria List / European Investment Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org/projects/loans/list/index.htm?start=1959&end=2012®ion=&country=§or=>.

Для порівняння: ЄБРР у 1991–2011 рр. профінансував 3374 проекти на суму 210,7 млрд євро, із яких 138,6 млрд євро – самостійно¹.

Слід відзначити також інтенсифікацію фінансування проектів ЄІБ. Упродовж 1986–2000 рр. у середньому кожні п'ять років обсяг позик зростав у 1,6–1,8 раза.

Динаміка реалізації проектів досягла такого рівня, що протягом 2000–2012 рр. ЄІБ надав кредитів у 1,8 раза більше, ніж за попередніх 40 років. Зокрема, у 2011–2012 рр. ним було профінансовано 7,7 % (70,8 млрд євро) обсягу кредитів за понад 50-річний термін діяльності.

- *Домінування ЄС у реалізації інвестиційних проектів ЄІБ.* Діяльність ЄІБ поширюється на більш як 150 країн світу та охоплює практично всі його регіони.

Водночас, маючи в засновниках уряди країн Євросоюзу, ЄІБ передусім концентрує діяльність усередині ЄС. Так, понад 90 % (833,3 млрд євро) усіх позикових фінансових ресурсів було виділено на програми в межах ЄС. Ця тенденція актуальна й натеper. Зокрема, у 2011–2012 рр. 88 % наданих ресурсів було спрямовано до країн ЄС.

- *Пріоритетне фінансування проектів у країнах найближчого сусідства ЄС.* У структурі сукупних видатків ЄІБ пріоритетним напрямом є фінансування проектів у країнах – найближчих сусідах ЄС. Це кандидати на розширення ЄС, а також країни Середземноморського регіону. На ці групи країн ЄІБ сукупно інвестував 53 млрд євро, що в 1,7 раза більше за обсяги ресурсів, спрямовані в інші регіони.
- *Високий рівень концентрації цільових напрямів фінансування.* Згідно з офіційними даними, ЄІБ здійснює фінансування за 11 напрямками, які досить повно відображають структуру пріоритетів МФО. Водночас варто відзначити зосередження проектів у сферах транспорту й енергетики, а також надання кредитних ліній, на котрі припадає майже 65 % сукупних кредитів ЄІБ.

Наступною за обсягами кредитування є група проектів у промисловості, сфері водопостачання й переробки відходів, а також телекомунікації. На зазначені цілі було надано 204,4 млрд євро, або 22,3 % ресурсів ЄІБ. Слід зауважити, що проекти в сільському господарстві користуються порівняно неістотною підтримкою ЄІБ (лише 3,1 млрд євро). Співробітництво України та ЄІБ перейшло у фазу активної співпраці у 2005 р., коли

¹ Financial Report 2011 / European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/annual/fr11e.pdf>.

було укладено Рамкову угоду між Україною та Європейським інвестиційним банком¹, яка була ратифікована у 2006 р.² За цей час між Україною та ЄІБ було узгоджено й розпочато реалізацію низки важливих проектів у різних сферах. Нині є всі підстави стверджувати, що в наступні роки ЄІБ може випередити інші МФО за обсягами проектних позик у державному секторі України.

Натепер залишаються поза увагою такі важливі сфери для можливо-го інвестування, як телекомунікації, муніципальна інфраструктура та сільське господарство. Наприклад, у РФ, окрім енергетичної сфери (57 %, або 275 млн євро, позик у цій країні), ЄІБ кредитує проекти в промисловості (13,5 %) й телекомунікаційній галузі (23,8 %).

- *Зміцнення фінансових коопераційних зв'язків між ЄІБ і Україною.* Формат співробітництва України та ЄІБ віднедавна зазнав істотних змін. Слід відзначити тенденцію до коопераційного об'єднання різних МФО для спільного фінансування проектів у вітчизняному державному секторі. Високу результативність демонструє запропонована Україні модель спільного кредитування з боку кредитного пулу ЄБРР і ЄІБ на основі формули "50/50", а також застосування подібного розподілу фінансування проектів між МФО й урядом. Зокрема, таким чином вже здійснюється фінансування реконструкції вітчизняних автомобільних доріг.
- *Наявність великого резерву непрофінансованих обсягів узгоджених позик.* Нині фактично вибрані кошти позик становлять лише 200 млн євро за угодою від 2007 р. у транспортній сфері. Решту проектів узгоджено, але поточних видатків не здійснено.

Таким чином, станом на початок II кв. 2012 р. для вітчизняного державного сектору зберігається потенціал кредитних ресурсів майже 0,8 млрд євро.

- *Невідповідність термінів ініціювання й реалізації проектів МФО в державному секторі України.* Існує серйозна проблема великого розриву між термінами узгодження позик, ратифікації угод про позики та часом фактичної реалізації проектів. Зокрема, проект щодо реконструкції автомобільної дороги Київ – Чоп від 2007 р. на

¹ Рамкова угода між Україною та Європейським інвестиційним банком : міжнар. угода від 14.06.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_585/ed20101104.

² Про ратифікацію Рамкової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком : закон України від 07.02.2006 № 3392-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-15/ed20060207>.

практиці було профінансовано в три етапи лише з 2009 р. Також зазначимо, що угоду про позику на реалізацію проекту водопостачання й переробки відходів у м. Миколаєві на суму 15,54 млн євро ратифіковано Верховною Радою України лише в червні 2012 р., хоча ЄІБ узгодив цей проект ще у 2010 р.

Умови й напрями підвищення результативності співробітництва України з МФО

За підсумками оцінювання основних тенденцій у сфері реалізації проектів у державному секторі України, які впроваджуються з використанням ресурсів МФО, сформовано пропозиції щодо підвищення результативності такого співробітництва.

При розширенні співробітництва з МФО Україна має дотримуватися таких принципів:

- забезпечення врахування національних інтересів при розробці й реалізації проектів, що фінансуються за рахунок коштів МФО;
- виконання критеріїв фінансової безпеки України;
- підвищення результативності співробітництва з МФО;
- відповідності обсягів залучення ресурсів МФО критеріям середньострокової стратегії управління державним боргом України;
- збільшення середніх термінів залучення кредитних ресурсів;
- підвищення ролі інвестиційних проектів, для яких залучаються ресурси МФО;
- пріоритетності проектів енергоефективності й енергозаощадження;
- забезпечення ефективного державного регулювання процедур залучення й використання ресурсів МФО;
- надання переваг вітчизняним виробникам робіт і послуг, які можуть бути використані в рамках проектів МФО в Україні.

Для реалізації визначених пріоритетів розвитку співробітництва України й МФО важливо забезпечити виконання ряду завдань, зокрема:

- запровадити оновлену середньострокову стратегію співробітництва України з МФО, яка максимально враховувала б актуальні економічні й фінансові національні інтереси. Уточнення вимагають критерії ініціювання та цільові критерії результативності проектів МФО в державному секторі України;
- підвищити ефективність взаємодії з МФО в посткризовий період шляхом удосконалення нормативно-правової бази, зокрема в частині модернізації стратегічних пріоритетів співпраці, розширення кредитного інструментарію МФО для України;

- запровадити механізм надання кредитних позик МФО під проекти в державному секторі в національній валюті. Зниження девальваційного навантаження на курсову політику сприятиме активізації залучення більших обсягів ресурсів у рамках національних проектів розвитку. Це також допоможе зміцнити валютно-курсдову дисципліну національного регулятора, від політики якого залежатимуть перспективи співробітництва з МФО;
- активізувати діалог між МФО й урядом України щодо напрямів гармонізації формату оприлюднення та обміну інформацією стосовно прогнозів виділення коштів, поточних видатків, звітування за минулі періоди тощо;
- забезпечити розвиток спільного з МФО фінансування проектів у державному секторі України. Включення потенціалу ПАТ “Укрексімбанк” у співфінансування надасть можливість розширити кредитну базу проектів, підвищить фінансову відповідальність і мотивацію до збільшення результативності співпраці української сторони;
- здійснити юридичну оцінку законодавчого забезпечення процесу залучення й використання кредитних ресурсів МФО в Україні для усунення наявних суперечностей і колізій, особливо в питаннях розподілу контрольних повноважень;
- забезпечити провідну роль Міністерства фінансів України в контролі руху фінансових ресурсів МФО, залучених на реалізацію проектів у державному секторі, зокрема казначейських розрахункових операцій;
- розширити доступ українських виробників і постачальників до участі в тендерних закупівлях у контексті організації матеріального постачання та обслуговування в рамках проектів МФО в державному секторі України.

12.3. НАПРЯМИ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

На сучасному етапі розвитку міжнародних фінансових відносин уряди багатьох країн активізували впровадження інноваційних фінансових механізмів підтримання економічного зростання в умовах глобальної фінансової й економічної нестабільності. За умов низької готовності міжнародних приватних інституційних інвесторів брати участь у розвантаженні суверенних зобов'язань проблемних країн помітно зросла

роль міжнародних фінансових організацій як важливих стабілізаторів фінансових систем і механізмів підтримання економічного зростання. Треба відзначити істотні обмеження для України щодо залучення зовнішнього фінансування. Так, припинення чинної програми кредитування stand-by МВФ визначене Світовим банком як ключовий макро-економічний ризик для України¹. Отже, необхідність зміцнення міжнародної конкурентоспроможності актуалізує потребу в пошуку інноваційних механізмів управління міжнародним співробітництвом України.

Використання переваг співробітництва з МФО для підвищення міжнародної конкурентоспроможності України є важливим завданням, передбаченим Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, а також Посланням Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”².

Протягом 2006–2008 рр. основним стратегічним документом щодо співробітництва з МФО була Стратегія співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями на 2006–2008 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2006 № 844. Цей документ визначав пріоритетність переходу до перспективніших, самоокупних інвестиційних проектів, реалізація яких дала б змогу запровадити ефективні ринкові інструменти управління економічними процесами в Україні.

Водночас окремі недоліки організаційного й інституціонального характеру блокували повноцінне виконання стратегії в зазначений період, що призвело до неповного використання можливостей і ресурсів МФО в процесі співробітництва з Україною. Повномасштабному виконанню стратегічних завдань співробітництва України з МФО в період реалізації Стратегії на 2006–2008 роки завадила світова фінансова криза 2008–2009 рр., яка спричинила істотне розбалансування фінансово-економічної системи країни.

Із закінченням терміну реалізації Стратегії на 2006–2008 роки на період 2009–2012 рр. розпорядженням Кабінету Міністрів України від

¹ Стратегія партнерства з Україною на період 2012–2016 фінансових років / Рада виконавчих директорів Світового банку. Представництво Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові. 20 січ. 2012 р. – С. 48 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/328532-1328450253285/UKRCPS12_16_UK.pdf.

² Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

03.09.2009 № 1156-р затверджено Стратегічні напрями та завдання щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009–2012 роки. Необхідність переосмислення перспектив співробітництва з МФО була визначена розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями” від 20.10.2011 № 1075-р, у якому, зокрема, на 2012 р. на етапі ініціювання й підготовки проектів передбачене розроблення й запровадження Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з МФО, котра відповідно до програмних документів Президента України та Кабінету Міністрів України визначатиме основні напрями й завдання залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з МФО на 2013–2016 рр.

Стратегія на 2013–2016 роки повинна передбачати питання розширення інструментів реалізації співробітництва з МФО. Таке співробітництво здатне забезпечити реальний сектор економіки достатніми фінансовими ресурсами, розширити пропозицію фінансових послуг на внутрішньому ринку, активізувати міжнародну фінансову співпрацю, а також збільшити внесок фінансового сектору в підтримку соціального розвитку держави. Результативність використання кредитних ресурсів МФО для підвищення конкурентоспроможності України великою мірою визначатиметься рівнем застосування сучасних фінансових механізмів співробітництва. Їх використання стримується недостатньою готовністю вітчизняного фінансового сектору, який, сформувавшись кількісно, дотепер не забезпечений необхідним інструментарієм для виконання покладених на нього завдань. Інтенсифікація співробітництва України з МФО істотно обмежується умовами функціонування вітчизняного фінансового сектору.

Існує потреба в застосуванні спільних із МФО проектів у інтересах розвитку міжнародного науково-технічного співробітництва України. Важливо використати потенціал співробітництва з МФО, й насамперед у рамках державних програм, уже затверджених постановою Кабінету Міністрів України “Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні” від 02.02.2011 № 389. Кредити МФО, залучені державою або під державні гарантії, є важливою формою підтримки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів.

У планах співробітництва України з МФО необхідно передбачити розширення переліку пріоритетних проектів, спрямованих на розвиток

приватного сектору економіки, зокрема за рахунок проектів сприяння розвиткові експортних операцій та імпортозаміщення, а також вирішення питань стосовно усунення бар'єрів кредитування розвитку муніципальної інфраструктури з можливим переглядом вітчизняних законодавчих обмежень.

Адаптація України до змін міжнародного фінансового середовища передбачає осучаснення фінансової стратегії розвитку держави, побудованої на врахуванні системних ризиків у сфері міжнародних фінансів, та зростання ролі МФО. Стратегічним напрямом подолання існуючих і потенційних викликів та загроз фінансовій безпеці України має стати підвищення результативності її співробітництва з МФО в площині комплексного забезпечення національних інтересів нашої країни. Для України важливо забезпечити *реалізацію національних інтересів у співробітництві з МФО*, зокрема:

- дотримання позицій фінансово-економічного суверенітету в переговорній позиції з МФО. Актуальність цього чинника обумовлена загальною міжнародною тенденцією посилення тиску МФО на національні уряди через установлення критеріїв реалізації державної макроекономічної й фінансової політики для країн-реципієнтів без урахування їхніх національних інтересів;
- керованість зовнішнього боргу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки” від 10.05.2012 № 607¹. Співробітництво з МФО має враховувати потреби забезпечення доступу України до міжнародних ринків запозичень, а також орієнтуватися на критерії безпеки в процесі нагромадження державного боргу. В умовах рецесійних явищ міжнародної економіки критерії боргової безпеки повинні бути всебічно застосовані у співробітництві з МФО;
- зміцнення антикризової складової та підвищення стійкості фінансового сектору України;
- забезпечення міжнародної конкурентоспроможності України;
- реформування й модернізацію національної фінансової системи, зокрема залучення аналітично-дорадчої допомоги МФО для роз-

¹ Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2012 № 607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/607-2012-%D0%BF>.

- будови сучасної системи фінансових механізмів розв'язання проблем середньострокових монетарних і фіскальних дисбалансів, осучаснення державного управління фінансами тощо;
- збільшення ролі консультативної моделі співробітництва з МФО. Активізація такої моделі співпраці є концептуальною основою поглиблення міжнародного фінансового співробітництва України, що сприятиме подальшій інтеграції держави в міжнародну економіку та її поступовому наближенню до міжнародних критеріїв і вимог до управління державними фінансами;
 - удосконалення концепції регулювання фінансового співробітництва з МФО. Стратегічні перспективи світового фінансового середовища в посткризовому вимірі розвиватимуться в умовах посилення наднаціонального й національного регуляторного втручання у фінансову сферу, внаслідок чого фінансове співробітництво дедалі міцніше спиратиметься на адміністративний чинник. Україні потрібно врахувати сучасну специфіку співробітництва. Також доцільно переосмислити підходи до внутрішнього фінансового регулювання в контексті сучасних викликів і загроз фінансовій безпеці;
 - довгострокове врівноваження платіжного балансу. Співробітництво України з МФО, крім екстрених випадків, повинне орієнтуватися на забезпечення стимулювання експорту, розширення обсягів національного виробництва й вітчизняного ринку, що дасть змогу знизити від'ємне сальдо торговельного балансу. Цей пріоритет має виняткове стратегічне значення у співробітництві з МФО.

Для реалізації пріоритетів розвитку співробітництва України з МФО важливо виконати ряд завдань, а саме:

- Забезпечити конкурентну альтернативність серед МФО. Україна має активізувати співробітництво з ЄІБ, що допоможе зменшити залежність держави від ресурсів Світового банку та ЄБРР. Фінансово-ресурсний потенціал цієї організації дає підстави розраховувати на реалізацію проектів, масштабніших, ніж із допомогою інших організацій. Разом із тим співробітництво у форматі ЄІБ має євроінтеграційні ознаки, що відповідає стратегічним пріоритетам України.
- Узгодити формат моніторингу ризиків і загроз, що генеруються у сфері міжнародних фінансів. Спостереження, контроль і оперативне реагування як базові елементи фінансової безпеки України є практичним кроком у відповідь на посилення кризових явищ у

міжнародному фінансовому середовищі. Трансфер досвіду МФО в запровадженні й розробці на основі моніторингу компенсаторних заходів реагування на випадок погіршення світової кон'юнктури є стратегічним елементом прогресивного реформування національної фінансової системи.

- Зміцнити інвестиційний потенціал фінансового сектору України для розвитку реального сектору економіки. Важливу інституційну підтримку цього процесу забезпечить розширення консультативного співробітництва з МФО із метою посилення ролі фондового ринку в мобілізації внутрішніх ресурсів на розвиток внутрішнього виробництва.
- Адаптувати до вітчизняних потреб прогресивні фінансові механізми мобілізації ресурсів внутрішнього фінансового ринку. Формування в тісному співробітництві з ключовими МФО (ЄБРР, ЄІБ) фондів інституційного фінансування; розгляд можливості запровадження Національної програми гарантування кредитів, яка передбачала б використання державних гарантій для спеціально відібраних для програми банків, що кредитуватимуть відповідні підприємства на пільгових умовах; розбудова інституту бізнес-фінансового партнерства, що передбачає створення спільних із державою й приватних небанківських інвесторів фондів для фінансування перспективних для внутрішнього ринку проектів, – усе це допоможе підвищити результативність фінансування вітчизняного реального сектору.
- Запровадити механізм надання кредитних позик МФО під проекти в державному секторі в національній валюті. Зниження девальваційного навантаження на курс національної валюти активізує залучення більших обсягів ресурсів у рамках національних проектів розвитку, що вимагатиме зваженішої й прогнозованішої валютно-курсової політики національного регулятора, яка сприятиме прогнозованості та стабільності співробітництва з МФО.
- Активізувати діалог між МФО й урядом України щодо напрямів гармонізації формату оприлюднення та обміну інформацією стосовно прогнозів виділення коштів, поточних видатків, звітування за минулі періоди тощо.
- Забезпечити розвиток спільного з МФО фінансування проектів у державному секторі України. Включення потенціалу ПАТ “Укресімбанк” до співфінансування дасть змогу розширити кредитну

- базу проектів, підвищить фінансову відповідальність і мотивацію до нарощення результативності співпраці українською стороною.
- Провести юридичну оцінку законодавчого забезпечення процесу залучення й використання кредитних ресурсів МФО в Україні для усунення наявних суперечностей і колізій, особливо в питаннях розподілу контрольних повноважень.
 - Забезпечити провідну роль Міністерства фінансів України у виконанні функції контролю руху фінансових ресурсів МФО, залучених на реалізацію проектів у державному секторі, зокрема контролю казначейських розрахункових операцій.
 - Розширити доступ українських виробників і постачальників до участі в тендерних закупівлях у контексті організації матеріального постачання та обслуговування в рамках проектів МФО в державному секторі України.
 - Оптимізувати організаційні механізми залучення коштів МФО, зокрема в частині регламентації часових витрат і адміністративних погоджень на етапі залучення фінансових ресурсів. При цьому спрощення процедури має компенсуватися підвищенням вимог до обґрунтування й визначення економічних і фінансових ризиків реалізації проектів.
 - Узгодити цілі й пріоритети співробітництва України з МФО із борговою політикою України. Для досягнення стратегічних цільових пріоритетів управління державним боргом доцільно вжити ряд заходів, а саме: переглянути параметри державного боргу з урахуванням реалістичних сценаріїв і перспектив розвитку національної економіки, а також ризиків і загроз світової економіки; сформулювати план заходів щодо довгострокового скорочення сукупного державного боргу в контексті бюджетної консолідації.
 - Забезпечити належний позитивний імідж України серед міжнародних рейтингових організацій, зокрема активізувати співробітництво з рейтинговими агентствами “Fitch”, “Moody’s”, “Standard & Poor’s” шляхом надання своєчасної й оперативної інформації про стан соціально-економічного розвитку держави та суб’єктів фінансових відносин, а також організувати відповідну інформаційну підтримку такого співробітництва з метою попередження інформаційних спекуляцій. У цьому контексті важливо врегулювати методологічні розбіжності у визначенні обсягів і порівнянь державного боргу та ВВП країни. Ідеться про облік заборгованості з ПДВ, де-

фіциту Пенсійного фонду, обсягів рекапіталізації банківської системи тощо. Посилення координації України з провідними міжнародними фінансовими рейтинговими агентствами сприятиме об'єктивному відображенню кредитних (суверенних) ризиків. Отже, поліпшення кредитних рейтингів України та системних банків цими агентствами може стати важливим сигналом (зменшення вартості українських CDS) для ринків та сприятиме поліпшенню умов співробітництва України з МФО.

- Підвищити кваліфікаційний рівень фахового складу профільних міністерств і відомств державного сектору, до компетенції якого віднесено організаційно-дозвільні процедури співробітництва з МФО. Зокрема, у рамках виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, у якій реформа державної служби України визначена пріоритетом, передбачити на базі Національної академії державного управління при Президентові України організацію сучасного центру підготовки й перепідготовки державних кадрів у сфері співробітництва з МФО.
- Удосконалити систему державних гарантій, зокрема шляхом спрощення механізму отримання позик, закріплення ключових повноважень із регулювання процесів надання державних гарантій за Міністерством фінансів України, зменшення максимальної суми кредитування в разі надання державних гарантій.

Досягнення запропонованих пріоритетів, орієнтирів та виконання поставлених завдань вимагає *визначення інноваційних механізмів розвитку співробітництва з МФО* для забезпечення міжнародної конкурентоспроможності України в сучасних умовах. Метою запровадження новітніх механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України є перехід до реалізації стратегічного партнерства з МФО (Світовим банком, ЄБРР, ЄІБ) та планування спільних довгострокових заходів співпраці, а також розширення формату міжнародного фінансового співробітництва шляхом налагодження довгострокової співпраці з ФСД.

Розширення інструментарію співробітництва з МФО відповідає національним інтересам України та виступає необхідною умовою зміцнення її фінансової безпеки. Перспективними інноваційними механізмами розвитку такого співробітництва є:

1. *Механізм інфраструктурних облігацій МФО*, що полягає в регламентації й упорядкуванні випуску нового типу цінних паперів

(нового фінансового інструменту) – *інфраструктурних облигацій МФО*. Перевагою цього механізму є визначення чітких критеріїв цільового використання акумульованих ресурсів. Його застосування сприятиме розвитку фінансового ринку України та залученню фінансових ресурсів для реалізації в Україні значущих інфраструктурних проектів. Поступова імплементація такого механізму у 2013–2016 рр. потребує координованої співпраці Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку для розроблення й упровадження необхідних змін до нормативно-правових актів.

2. *Механізм проектного фінансування МФО*, згідно з яким джерелом обслуговування боргових зобов'язань за інвестиційними проектами є грошові потоки, котрі генеруються цими проектами. Прибуток проекту покриває його експлуатаційні витрати. Крім цього, за рахунок прибутку проекту здійснюються платежі з погашення довгострокових боргових зобов'язань.

Особливість пропозиції використання механізму проектного фінансування у співробітництві з МФО полягає в наданні останнім можливості ініціювати інвестиційний проект в Україні в рамках визначених державою національних проектів. Актуальність цього механізму пов'язана з неможливістю державного фінансування окремих важливих проектів, які мають комерційний потенціал у довгостроковому періоді.

Позитивний міжнародний досвід фінансування великих інвестиційних проектів із допомогою механізму проектного фінансування охоплює фінансування Євротунелю¹ (тунелю під Ла-Маншем, що з'єднує континентальну Європу з Великобританією); Європейського Діснейленду² в Парижі; європейського стратегічного інфраструктурного проекту “Trans-European Networks” (TENs)³, який включає транспорт, енергетику й телекомунікації. Упрова-

¹ Japan Railway and Transport Review. – 1997. – April [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adacte.com/documents/financingeurotunnel98.pdf>.

² Bruner R. F. Euro Disneyland S. C. A.: The Project Financing / R. F. Bruner, H. Langohr // Darden Business Publishing. – 2008. – № UVA-F-1034 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ssrn.com/abstract=909103>.

³ Trans-European Networks [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/ten/index_en.html.

дження такого інноваційного механізму у вітчизняну практику сприятиме реалізації важливих соціально-економічних проектів, насамперед інфраструктурних, фінансування яких за рахунок бюджетних коштів є неможливим через надвисоку вартість.

3. *Механізм оптимізації й розподілу ризиків у великих інфраструктурних проектах, що реалізуються з використанням ресурсів МФО, який передбачає залучення БАГІ (спеціалізованої структури Групи Світового банку для страхування, зокрема, політичних і девальваційних ризиків) до системи співфінансування великих інфраструктурних проектів, котрі реалізуються з допомогою ресурсів МФО.*

У розширенні формату міжнародного фінансового співробітництва України доцільно використати механізми страхування ризиків, які надає БАГІ. Успішним є досвід БАГІ в покритті муніципальних кредитних ризиків без використання державних гарантій (приклад – страхування, надане БАГІ у 2010 р., гарантій за кредитом Стамбульського муніципалітету).

Імплементация цього прогресивного механізму потребує спільних ініціатив щодо укладення ряду міждержавних угод, спрямованих на розвиток системи фінансового страхування та ширше залучення інструментів диверсифікації фінансових і нефінансових ризиків.

4. *Механізм трансферу прогресивного міжнародного організаційного й регуляторного досвіду у сфері практичної реалізації фінансування проектів МФО в Україні. У зв'язку з цим важливо усунути низку проблем, що формулюються МФО як такі, котрі знижують результативність співробітництва. Ідеться, зокрема, про порушення вітчизняними міністерствами й відомствами законодавчо встановлених термінів на стадії підготовки проектів та обліку їх реалізації; обмеження доступу вітчизняних виробників до міжнародних конкурсних торгів; невідповідність національної системи державних закупівель міжнародним стандартам тощо. Розв'язанню цих та інших проблем сприятиме вдосконалення чинної схеми співробітництва України з МФО. Це передбачає ідентифікацію моделей ефективного управління міжнародним фінансовим співробітництвом у інших країнах та їх адаптацію в Україні за рахунок змін національного інституційного й організаційного забезпечення.*
5. *Механізм законодавчого консалтингу у сфері модернізації державних фінансів. Його застосування матиме інноваційний ефект*

у системі реалізації інформаційно-дорадчої моделі співробітництва України з МФО. Такий механізм здатен забезпечити подальшу модернізацію, розв'язання системних проблем інституціонального розвитку та інноваційного оновлення державних фінансів України.

6. *Механізм імплементації сучасних принципів організації фінансового простору* – бюджетна консолідація в частині підвищення керованості бюджетного дефіциту та раціоналізації боргової політики. Стратегічні завдання щодо підвищення фінансової стійкості державних фінансів та забезпечення належного рівня фінансової безпеки вимагають від Міністерства фінансів України невідкладного досягнення цілей оздоровлення фінансової системи. Найпрогресивнішим підходом у більшості країн визнано здійснення бюджетної консолідації в системі опанування боргового тиску. Таким чином, інноваційний механізм імплементації формує в Україні важливий канал для адаптації провідних принципів міжнародної політики в цій сфері до вітчизняних потреб.
7. *Механізм забезпечення транспарентності* (публічності, прозорості та зрозумілості) *співробітництва України з МФО*. Цей механізм поєднує сучасні вимоги інформаційної моделі міжнародної фінансової системи, вимоги МФО щодо посилення боротьби з непрозорістю вітчизняних адміністративних процедур у реалізації співробітництва, а також стратегічну мету – розширення сфер кредитування. Тому впровадження принципів транспарентності процесів у питаннях ініціювання, залучення й використання спільних із МФО проектів дає змогу закріпити за подібними проектами авторитетний статус еталона, що також матиме позитивний синергетичний ефект для вітчизняної фінансової системи.
8. *Механізм стратегічного співробітництва з фондами суверенного добробуту*. Попри розширення джерел довгострокового фінансування стратегічно важливих для України проектів, цей механізм має забезпечити вивчення й адаптацію найкращої практики країн при розробленні національного законодавства щодо регулювання діяльності ФСД в Україні, встановлення вимог щодо розкриття ними інформації, принципів їх аудиту тощо.

Етапи реалізації та результати впровадження інноваційних механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України наведено на рис. 12.4 і 12.5.



Рис. 12.4. Етапи впровадження інноваційних механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України

Складено авторами.



Рис. 12.5. Очікувані результати впровадження інноваційних механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України

Складено авторами.

Розбудова інноваційних механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України є важливим напрямом державної політики у сфері залучення ресурсів міжнародних фінансових ринків для проведення економічних реформ у нашій країні, що дасть змогу вчасно адаптуватися до системних змін світової економіки в період розгортання європейської банківської кризи та ймовірного початку глобального економічного звуження.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ СТРАТЕГІЇ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактори:

*С. В. Бартош, І. А. Книш,
Л. М. Осадча, Н. М. Капшєєва*

Коректори:

*С. В. Зюбенко, Н. Г. Пузиренко,
О. В. Орел, С. М. Циркун*

Комп'ютерна верстка

*Г. Г. Пузиренка, І. М. Кіріличева,
А. Б. Нефєдова, А. А. Молотая*

Підп. до друку 25.12.2012. Формат 70×100/16. Папір офсетний № 1. Друк офсетний.
Гарнітура "Warnock Pro". Ум. друк. арк. 66,95. Обл.-вид. арк. 43,07.
Наклад 300 прим. Зам. 12-1142к.

Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління"
04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38-44, тел./факс: (044) 277-51-15.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.

Віддруковано на ПАТ "ВПОЛ"
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4404 від 31.08.2012.

I-87 **Інноваційні механізми стратегії фінансового управління** / редкол.: Т. І. Єфіменко (голова) та ін. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. – 820 с.
ISBN 978-966-2380-20-0

У монографії обґрунтовано інноваційні механізми стратегії фінансового управління в Україні. Розкрито теоретичні аспекти впровадження фінансових інновацій, їхню роль як чинника модернізації державних фінансів у контексті реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ. На основі широкої методологічної бази запропоновано інноваційні підходи до реформування державної фінансової політики з метою забезпечення стійкого економічного розвитку та конкурентоспроможності України в системі світового господарства.

У дослідженні відбито результати науково-дослідних робіт, що виконувалися ДННУ “Академія фінансового управління” у 2012 р. відповідно до Тематичного плану науково-дослідних робіт на 2012–2014 роки, реалізації Комплексного тематичного плану науково-дослідних робіт у галузі державних фінансів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України “Про наукове та науково-організаційне забезпечення виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки” від 12.06.2012 № 703. Автори монографії – працівники Академії фінансового управління, науково-дослідних економічних інститутів НАН України, провідних вищих навчальних закладів, фахівці Міністерства фінансів України.

Для спеціалістів у галузі фінансів, науковців, працівників фінансової системи України, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, слухачів курсів підвищення кваліфікації.

УДК 316.336.2
ББК 93.65

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток